

รายงานการศึกษากลุ่ม
(Group Report)

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

จัดทำโดย กลุ่มนกหัวขวาน

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ 4
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี 2555

รายงานการศึกษากลุ่ม
(Group Report)

เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

จัดทำโดย กลุ่มนกหัวขวาน

1. พันตำรวจตรีสุชาติ	อรุณวุฒิวงศ์
2. นายคมสิทธิ์	สุริยวรรณ
3. นายธวัชชัย	บุญแก้ววรรณ
4. เรือโทสายันต์	สุโขพีช
5. พันตำรวจโทสถิต	วิชัยกุล
6. นายนิคม	มารุ่งแจ้ง
7. นางสาวอารีภักดี	เงินบำรุง
8. นางสาวจิตปฎิมา	เลิศอรียานันท์
9. นางสาวศศิประภา	ไผ่งาม
10. นางณัฐิยา	ทองศรีเกตุ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ 4
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี พ.ศ. 2555

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานทางวิชาการด้านกระบวนการยุติธรรม เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ผลจากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นจากแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กำหนดว่าการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกโดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถือเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานทางวิชาการด้านกระบวนการยุติธรรม เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความรู้ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ทำให้รายงานฉบับนี้สำเร็จและเป็นผลงานที่สมบูรณ์ นอกจากนี้ขอขอบพระคุณคณะกรรมการ ป.ป.ช. นิติกร และผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนที่กรุณาให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงาน

คณะผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้รับการอบรมหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๔ หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการพอสมควร หากมีข้อบกพร่องประการใด คณะผู้ศึกษาขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

กลุ่มนักหัวขวาน

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
สารบัญ.....	ค
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๒
๓. ขอบเขตการศึกษา.....	๒
๔. วิธีการศึกษา.....	๓
๕. ประโยชน์ที่จะได้รับการจากการศึกษา.....	๓
บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรม.....	๔
๑. แนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช.	๔
๑.๑ หลักเบื้องต้น.....	๔
๑.๒ ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	๕
๑.๓ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	๙
๒. แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ.....	๑๗
๒.๑ ความสำคัญของวินัย.....	๑๗
๒.๒ ข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือน.....	๑๘
๒.๓ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนโดย ผู้บังคับบัญชา.....	๒๐
๒.๔ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย.....	๒๑
๓. ความเห็นขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรอื่น ที่เกี่ยวข้องต่ออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูล ความผิดทางวินัย.....	๒๒
๓.๑ ความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๒๒

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๒ ความเห็นของศาลปกครองกลาง.....	๒๓
๓.๓ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑.....	๒๔
๔. หลักการตีความกฎหมายมหาชน.....	๒๔
๕. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย.....	๒๕
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา.....	๒๗
๓.๑ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	๒๘
๓.๒ วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	๒๘
๓.๓ วิธีการวิเคราะห์และประมวลผล.....	๒๙
บทที่ ๔ ผลการศึกษา.....	๓๐
๔.๑ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ.....	๓๐
๔.๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช.....	๓๐
๔.๑.๒ ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร.....	๓๐
๔.๑.๓ ตุลาการศาลปกครอง.....	๓๓
๔.๒ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ.....	๓๔
๔.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ.....	๓๔
๔.๒.๒ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง.....	๔๐
๔.๒.๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	๔๔
๔.๓ บทวิเคราะห์ของคณะผู้ศึกษา.....	๔๖
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ.....	๕๒
๕.๑ สรุปผลการศึกษา.....	๕๒
๕.๒ ข้อเสนอแนะ.....	๕๔
(๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	๕๔
(๒) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ.....	๕๔
บรรณานุกรม.....	๕๖
ประวัติคณะผู้จัดทำ.....	๕๘

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายใด เพื่อให้ปลอดจากการครอบงำขององค์กรอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหลากหลาย อำนาจสำคัญประการหนึ่งคือ ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและส่งสำเนาคำสั่งลงโทษให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันอยู่บางประการ ยกตัวอย่างเช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้อำนาจไว้ เช่น ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง มีปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ และผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑) เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

ในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ด้วย เนื่องจากฐานความผิดดังกล่าวเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น จากความเห็นที่แตกต่างกันข้างต้นทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงาน ที่ได้รับรายงานการไต่สวนและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยได้ปฏิบัติแตกต่างกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผลทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

คณะผู้ศึกษาเห็นว่า จากความเห็นต่ออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันดังกล่าว มีปัญหาในการใช้และตีความกฎหมายตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และ (พ.ศ. ๒๕๕๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมจะทำให้ปัญหาเหล่านี้ลดน้อยลง เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑ เพื่อศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

๒.๒ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

๓. ขอบเขตการศึกษา

๓.๑ ด้านเนื้อหา ศึกษาแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ หลักการตีความกฎหมายมหาชน ตลอดจนทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

๓.๒ วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย โดยประมวลข้อเท็จจริงที่ได้จากเอกสารประกอบกับความเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องนำมาสรุปและเสนอความเห็นของคณะผู้ศึกษา

๔. วิธีการศึกษา

๔.๑ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (QUALITATIVE RESEARCH) ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร จากตำราและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลปกครอง คดีหมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)

๔.๒ ศึกษาภาคสนามโดยวิธีการสัมภาษณ์ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย และการบังคับใช้กฎหมายจากบุคลากร ดังนี้

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีทั้งหมดจำนวน ๙ คน โดยเลือกสัมภาษณ์จำนวน ๑ คน

(๒) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๙ คน

(๓) บุคคลผู้เป็นกลางและมีความอิสระในการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน จำนวน ๑ ราย

๕. ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

ทำให้ทราบขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

บทที่ ๒

ทบทวนวรรณกรรม

๑. แนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๑.๑ หลักเบื้องต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบนิติรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจอรัฐใช้อำนาจโดยอำเภอใจ จนนำไปสู่ปัญหาการใช้ อำนาจโดยมิชอบ การใช้อำนาจอรัฐจึงอยู่ภายใต้กรอบนิติรัฐอันประกอบด้วย (๑) หลักแบ่งแยกการใช้ อำนาจและถ่วงดุลอำนาจ กำหนดว่าองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องมี การแบ่งแยกการใช้อำนาจไม่ให้องค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะหากองค์กรมีอำนาจ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดอาจมีการใช้อำนาจที่บิดเบือนก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ (๒) หลักการควบคุม ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ว่าบรรดาบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ (๓) หลักการควบคุมความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ต้อง มีกฎหมายให้อำนาจและการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนฝ่ายตุลาการ จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายและมีความผูกพัน ที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง (๔) หลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กำหนดว่า การกระทำใด ๆ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์^๑

การใช้อำนาจอรัฐดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งสามารถ กระทำได้สองทาง คือ การตรวจสอบโดยประชาชนกับการตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มี หน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน การตรวจสอบที่สำคัญคือ การ ตรวจสอบโดยองค์กรศาลกับการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งพัฒนามาตั้งแต่ เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ อำนาจอรัฐเปลี่ยนมาเป็นของปวงชนชาวไทย หลังจากนั้นเกิดการ ปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จนกระทั่งมีการปฏิรูปการเมืองมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการบางอย่างให้มีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้

^๑ นภดล เสงเจริญ, “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ”, รวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทที่ เพรส จำกัด, เมษายน ๒๕๔๘), น. ๒๔๑-๒๕๒.

อำนาจรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริต ได้เพิ่มมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการ จัดตั้งองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการทำงานของภาครัฐอย่างเช่น การ จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น^๒

๑.๒ ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.^๓

๑.๒.๑ ช่วงแรก พ.ศ. ๒๔๘๘-พ.ศ. ๒๕๑๖ การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริต เริ่มมาตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิด วินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๘๘ มีผลบังคับใช้ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายฉบับแรกที่ได้ สร้างกลไกการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น เป็นนิมิตรหมายที่ดีในการ วางรากฐานการตรวจสอบการทุจริต แต่ระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสั้นยิ่งนักเนื่องจาก กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๙ เนื่องจากรัฐบาลมีความเชื่อว่าการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษดำเนินการไปได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว การทุจริตจะ ลดน้อยถอยลงไปจนกระทั่งไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษอีกต่อไป แต่เป็นความเชื่อที่ผิดเพราะการ ทุจริตในวงราชการยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและมากขึ้นตามลำดับ สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมี การตราพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ จัดตั้งคณะกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์จาก ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่กระทำการ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจโดย มิชอบ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จมีอำนาจเพียงเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีเท่านั้นหากมี อำนาจบังคับสั่งการได้เองไม่

ปรากฏการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับการทุจริตมีวิวัฒนาการหลากหลายและมีลักษณะ ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและ ประเทศชาติ การทุจริตจึงเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๙๖ ได้มีการ ตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นสังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ควบคุม ดูแล สอดส่อง การปฏิบัติงานราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้งานราชการสำเร็จ ลุล่วงไปโดยเร็วและประหยัด ปราศจากการทุจริตและกระทำอันมิชอบทุกประการเพื่อให้เกิดผลดีแก่

^๒ นกตล ช. สุรพงษ์, “รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, รวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทที่ เพรส จำกัด, เมษายน ๒๕๔๘), น. ๒๘๓-๒๘๙.

^๓ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, เมษายน ๒๕๔๓), น. ๒๔-๔๔.

ประเทศชาติและประชาชน สมความมุ่งหมายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเพิ่มเติมหน้าที่ของ กรมตรวจราชการแผ่นดิน ให้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดของรัฐรวมทั้งองค์กร และบริษัท (รัฐวิสาหกิจ) ที่อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลด้วย หน่วยงานนี้ถูกยกเลิกในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ ด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้มีการ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบ เกี่ยวกับภาษีอากร ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติต้องการที่จะให้มีการ ปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยมีการ ประสานงาน การลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้ราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยประหยัดและมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้รวมงานในหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้ากับงานของ ก.ต.ภ. และสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์ แล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ และ ฉบับที่ ๒๑๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ มีหน้าที่ตรวจสอบและ ติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวน สอบสวนเกี่ยวกับกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงาน มี ฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๑.๒.๒ ช่วงที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๗-พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อมีเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยนิสิต นักศึกษา และประชาชน เป็นผลให้คณะกรรมการ ก.ต.ป. ซึ่งมี อายุเพียงปีเดียวต้องถูกยุบเลิกไป หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งมีนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนโดยทั่วไป ได้มีการชุมนุมเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยและคัดค้านการ กระทำของรัฐบาลที่มีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในที่สุดเกิดการจลาจลขึ้นใน บ้านเมือง เหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้นิสิต นักศึกษา ประชาชน และผู้รักษาความสงบคือตำรวจและทหาร ต้องล้มตายจนถือว่าเป็นวันมหาวิปโยค เป็นผลให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนต้องหลบหนีออก นอกประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ หลังจากจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้บ้านเมืองประสบภาวะวิกฤตก็คือภัยทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ภัยจากภายนอกประเทศเป็นการรุกรานแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งคิดกันว่าภัยจากภายนอกคงยังไม่เกิดขึ้นในขณะนั้น แต่ปัญหาของศึกภายในนั้นสำคัญและรุนแรงอย่างยิ่ง เรื่องภายในที่สำคัญที่สุดคือ ส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการผู้ทำหน้าที่ปกครองประชาชน ถ้าข้าราชการมี ความซื่อสัตย์สุจริตมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน เชื่อว่าสามารถแก้ไข วิกฤตภายในได้สำเร็จ หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ทำโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.”

โดยปฏิบัติงานไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ต่อมาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๖๖ บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ” ด้วยข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีกฎหมายรองรับ คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๘ เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๘ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับรัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง และในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

แต่โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะที่ค่อนข้างรวบรัด กล่าวคือ ในการประชุมเพื่อพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระลงมติเป็นการประชุมในวันสุดท้ายของการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ออกให้ทันในขณะนั้น ในเวลาต่อมาจึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐” ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๐ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนในกรณีที่ประธานกรรมการและเลขาธิการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่และคณะกรรมการและขั้นตอนวิธีการในการสอบสวนและพิจารณาวินัยเรื่องที่ว่าหาและร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่เหมาะสม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ผลอย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๑.๒.๓ ช่วงที่สาม พ.ศ. ๒๕๔๐-ปัจจุบัน มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าเพื่อเป็นการส่งเสริมและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสรีภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยมีทั้งหมด ๑๕ เรื่อง เรื่องระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทำการศึกษาวิจัยโดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ จัดพิมพ์โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เดือนกันยายน ๒๕๓๘ ปรากฏรายละเอียดในบทคัดย่อว่า จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยตั้งขึ้นแต่ต้นว่าระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นรูปแบบการตรวจสอบควบคุมที่น่าจะเหมาะสมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย คือรูปแบบที่เป็นการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมืองที่มีลักษณะดังนี้ คือ

๑) ใช้ระบบศาลพิเศษ เรียกว่า “คณะตุลาการอาญาธร” มีอำนาจตัดสินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาสำคัญ หรือทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจลงโทษทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คำพิพากษาดังกล่าวอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้

๒) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓) ผู้ถูกกล่าวหาแย้งศาลดังกล่าวได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง หากมีบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำผิด ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ก็อยู่ในอำนาจของศาลดังกล่าวเช่นกัน

๔) ผู้กล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาหนึ่งไม่น้อยกว่า ๒๐ คน หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจกล่าวโทษต่อองค์กรไต่สวน (คณะกรรมการ ป.ป.ป.)

ต่อมารัฐสภาในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๓๙ (สมัยสามัญครั้งที่ ๑) วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ ได้ลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙๙ คน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๙ คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการได้กำหนดกรอบขึ้น ๓ กรอบ และได้นำแนวคิดจากผลการวิจัยไปบรรจุไว้ในกรอบที่ ๒ “การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย” หัวข้อที่ (๓) ระบบการควบคุมการทุจริต ก. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นอิสระ ค. ตุลาการ

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อ สสร. ได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขและดำเนินการครบถ้วน ทั้ง ๓ วาระแล้ว จึงเสนอรัฐสภาพิจารณา โดยหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในหมวด ๑๐ ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง ส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต่อมาก็มีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ๙ คน มีวาระดำรงตำแหน่ง ๙ ปี แต่คณะกรรมการชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ๖ เดือน โดยเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ทันที เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ส่วนเรื่องอื่น ๆ ก็เป็นไปตามกฎหมายเดิมจนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๒ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในส่วนที่มีผลบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มีประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ้นจากตำแหน่งและถูกยุบเลิก และโอนสำนักงาน ป.ป.ป. ไปเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมืองเพียงองค์กรเดียว^๔

๑.๓ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และกฎหมายการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พอสรุปอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ๙ กรณีคือ การตรวจสอบทรัพย์สิน

^๔วีระพงษ์ บุญญะภาส และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”, น. ๑๙-๒๒.

และหนี้สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม การกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี สำหรับรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๓.๑ ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ จำแนกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น ๘ กลุ่ม ดังนี้

(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการทหารกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๓) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งและเงินเดือนประจำ ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ

(๔) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ แบ่งได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ กลุ่มที่สองคือ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๕) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล

(๖) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล คณะกรรมการประจำตำบล

(๗) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

(๘) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

๑.๓.๒ ลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำแนกได้ ๓ ลักษณะ คือ^๕

(๑) การกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น^๖

จากการให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของการกระทำที่จะเป็นการทุจริตได้ดังนี้^๗

๑) มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

๒) เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่นิยามไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อแตกต่างจากความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งแยกองค์ประกอบออกเป็น องค์ประกอบภายนอก คือ การที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ

^๕โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๔

^๖โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔

^๗สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๒๔-๒๒๕.

หน้าที่ **องค์ประกอบภายใน** คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ **มูลเหตุจูงใจ** คือ แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามองค์ประกอบภายนอกดังกล่าวบุคคลนั้นต้องเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ ดังนั้น หากบุคคลนั้นไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่กรณีจึงไม่ผิดตามมาตรา ๑๕๗ ยกตัวอย่างเช่น จำเลยเป็นตำรวจตั้งด่านตรวจรถ การกระทำเช่นนี้ไม่ใช่หน้าที่ของจำเลย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำให้เสียหายแก่ผู้ขับขี่ แต่เป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่ไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^๔ แต่การกระทำความผิดย่อมเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ เนื่องจากมาตรา ๔ ได้ให้ความหมายรวมถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น

(๒) **การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ** ไม่มีคำนิยามในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ามิชอบเขตเพียงใด แต่ในตำราทางกฎหมายของนักกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนได้อธิบายว่า^๕ การพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๒ ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ จำแนกลักษณะความผิดได้ ๒๒ ประการ คือ เจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (มาตรา ๑๔๗) เจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์ (มาตรา ๑๔๘) เจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา ๑๔๙) เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา ๑๕๐) เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (มาตรา ๑๕๑) เจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ (มาตรา ๑๕๒) เจ้าพนักงานจ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่าย (มาตรา ๑๕๓) เจ้าพนักงานทุจริตในการเรียกเก็บรายได้ (มาตรา ๑๕๔) เจ้าพนักงานช่วยเหลือบุคคลผู้เสียภาษี (มาตรา ๑๕๔) เจ้าพนักงานทุจริตในการกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้า (มาตรา ๑๕๕) เจ้าพนักงานทุจริตช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญชี (มาตรา ๑๕๖) เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา ๑๕๗) เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา ๑๕๗) เจ้าพนักงานทำอันตราทรัพย์สินหรือเอกสารในทางปกครอง (มาตรา ๑๕๘) เจ้าพนักงานทำอันตราตราหรือเครื่องหมายที่ประทับทรัพย์สินหรือเอกสาร (มาตรา ๑๕๙) เจ้าพนักงานใช้ดวงตราหรือรอยตราโดยมิชอบ (มาตรา ๑๖๐) เจ้าพนักงานปลอมเอกสาร (มาตรา ๑๖๑) เจ้าพนักงานรับรองเป็นหลักฐานเท็จ (มาตรา ๑๖๒) ความผิดของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ (มาตรา ๑๖๓)

^๔คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๑๕/๒๕๒๓

^๕สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๓*, น. ๒๒๕.

เจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับในราชการ (มาตรา ๑๖๔) เจ้าพนักงานป้องกันหรือขัดขวางการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา ๑๖๕) และเจ้าพนักงานละทิ้งงาน (มาตรา ๑๖๖)

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้น บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงาน บุคคลนั้นย่อมเป็นเพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน เนื่องจากเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้ถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย หน้าที่ที่กฎหมายอาญากำหนดในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นหน้าที่โดยทั่วไป เจ้าพนักงานเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องรักษาอำนาจรัฐที่ตนใช้นั้นให้บริสุทธิ์ สะอาด หรือต้องไม่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเศร้าหมองในสายตาของประชาชน

(๓) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ไม่มีคำนิยามในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกันกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ตำราทางกฎหมายของนักกฎหมายท่านหนึ่ง^{๑๐} เห็นว่าการพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๓ หมวด ๒ มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๐๕ จำแนกลักษณะความผิดได้ ๖ ประการ คือ เจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยผู้อื่นไม่ให้รับโทษ (มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง) เจ้าพนักงานยุติธรรมแก้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ (มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง) เจ้าพนักงานยุติธรรมเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา ๒๐๑) เจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา ๒๐๒) ความผิดฐานป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (มาตรา ๒๐๓) ความผิดฐานทำให้ผู้คุมขังหลบหนีหรือทำให้ผู้ถูกคุมขังหลบหนีโดยประมาท (มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕)

๑.๓.๓ ขั้นตอนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๑} รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น โดยมีขั้นตอนดังนี้

(๑) การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ การตรวจสอบเริ่มต้นจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเงื่อนไขในการพิจารณาดังนี้

๑) เงื่อนไขในการยื่นคำกล่าวหา ผู้กล่าวหาจะเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหาย หรืออาจเป็นบัตรสนเท่ห์ซึ่งระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยเองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิด ข้อกล่าวหาจะต้อง

^{๑๐} สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๓*, น. ๒๒๗.

^{๑๑} คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีอนันต์การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒), น. ๒๐-๒๙.

มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระบุนพหุติการณัแห่งการกระทำผิดพร้อมพยานหลักฐาน ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ทั้งนี้ ผู้กล่าวหาต้องลงลายมือชื่อของตนไว้ด้วย และต้องกล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

๒) เงื่อนไขในการพิจารณาเรื่องกล่าวหา แยกพิจารณาเป็นสองกรณี

กรณีแรกเรื่องที่ยอมรับหรือยกขึ้นพิจารณา ได้แก่ ไม่ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับ ผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน หรือเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

กรณีที่สองเรื่องไม่อาจรับหรือยกขึ้นพิจารณา ได้แก่ บัตรสนเทห์ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเรื่องที่ล่วงเลยมาเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุและไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๒) การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการไต่สวน” ประกอบด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีข้อห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการคือ รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหามาก่อน มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือผู้เป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๓) การดำเนินการไต่สวน การไต่สวนเริ่มจากการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านได้ หลังจากนั้นหากเห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอสนับสนุนข้อกล่าวหาให้เรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดเวลาตามสมควรให้ผู้กล่าวหา มาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง โดยผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำได้ ทั้งต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมกันฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งจะต้องเป็นอนุกรรมการ

ไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้ทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

๑.๓.๔ การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลังจากที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมพิจารณาภายใน ๓๐ วัน การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติได้ในสามลักษณะคือ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา หรือข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย ซึ่งรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยเท่านั้น ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสาร ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ถ้าเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ถ้าเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการอัยการ

ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการแล้วแต่กรณีโดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

(๒) ขั้นตอนการลงโทษทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๓ กำหนดไว้ว่า เมื่อได้รับรายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ส่วนขั้นตอนการลงโทษทางวินัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องดำเนินการไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่นถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการพลเรือนต้องดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎ ก.พ. กล่าวคือ ถ้าฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีระดับโทษ ๓ ระดับ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ผู้บังคับบัญชาย่อมใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้โดยตรง แต่ในกรณีที่เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งมีระดับโทษ ๒ ระดับ ได้แก่ ปลดออกและไล่ออก ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษได้โดยตรงต้องนำเสนอ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น มีข้อสังเกตว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการมติคณะรัฐมนตรีปี ๒๕๓๖ กำหนดให้ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และมติดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นแนวทางการลงโทษของกระทรวง และกรมต่าง ๆ เป็นผลทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจเลือกระดับโทษเป็นอย่างอื่นได้

สำหรับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ มีองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการดังกล่าวแล้ว หลังจากได้รับรายงานและเอกสารเมื่อได้ดำเนินการได้ผลเป็นประการใดให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัยโดยไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่จะต้องสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

(๓) ขั้นตอนการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ การใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่าตนไม่ได้กระทำความผิดหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมิได้ เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาย่อมมีดุลพินิจสั่งลงโทษ ๒ ประการ คือ ปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น หากผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก ผู้ถูกลงโทษอาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออกไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อขอให้ลงโทษปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ในเรื่องอื่นไม่ได้^{๑๒}

^{๑๒} สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๓*, น. ๒๓๖.

สำหรับผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา^{๑๓} เช่น ก.พ.ค. สำหรับข้าราชการพลเรือน ก.ค. สำหรับข้าราชการครู หรือ ก.ตร. สำหรับข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

ในอดีตสังคมไทยเป็นสังคมศักดินา งานราชการถือเป็นงานของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งออกไปปกครองหัวเมือง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ เป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณ มียศถาบรรดาศักดิ์ จึงมีสถานภาพในสังคมสูงกว่าบุคคลทั่วไป การที่ข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องสมควรหรือไม่ประการใด ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของการเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ด้วย เมื่อประชาชนมีทัศนคติว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ข้าราชการทั้งหลายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนโดยเจริญรอยตามพระยุคลบาทและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในทำนองคลองธรรม ฉะนั้น ข้าราชการจะต้องมีหลักปฏิบัติในการครองตนโดยมีกฎหมายควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในกรอบของความดีงามซึ่งจะสะท้อนให้เห็นภาพลักษณ์อันสูงส่งของพระมหากษัตริย์ด้วย ข้าราชการในสมัยต้นรัตนโกสินทร์จึงมีกรอบควบคุมความประพฤติเอาไว้ในระดับสูง นอกจากนี้ในสมัยดังกล่าวมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนในระดับรุนแรง^{๑๓} ต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๒ เป็นต้นมา บทกำหนดวินัยในกฎหมายดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ การใดที่เป็นประโยชน์แก่ราชการหรือก่อให้เกิดความเจริญแก่ราชการก็จะกำหนดไว้เป็นหลักให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน

๒.๑ ความสำคัญของวินัย

ข้าราชการเป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารราชการและติดต่อประชาชน ข้าราชการจึงต้องทำตัวให้ประชาชนเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชน เมื่อข้าราชการมีวินัยดี ประชาชนก็จะมีความเชื่อถือศรัทธาผู้นั้น และส่งผลให้ประชาชนศรัทธาในหน่วยงานและรัฐบาลโดยส่วนรวมอีกด้วย^{๑๔}

^{๑๓} ปารณีย์ จั่นแย้ม, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), น. ๑๒-๑๔.

^{๑๔} สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑, (กรุงเทพมหานคร : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๓), น. ๓.

๒.๒ ข้อกำหนดวินัยของข้าราชการพลเรือน

ข้อกำหนดวินัยได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้หลายฉบับ แต่รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงข้อกำหนดวินัยที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

(๑) วินัยต่อประเทศชาติ

ข้าราชการต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา ๘๑)

(๒) วินัยต่อประชาชน

๑) ข้าราชการต้องต้อนรับ ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (มาตรา ๘๒ (๘))

๒) ข้าราชการต้องไม่ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ (มาตรา ๘๓ (๙))

การดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๕))

(๓) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

๑) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (มาตรา ๘๒ (๔))

การขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๓))

๒) ข้าราชการต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (มาตรา ๘๓ (๑))

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๓))

๓) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชา (มาตรา ๘๓ (๒))

(๔) วินัยต่อผู้ร่วมงาน

๑) ข้าราชการต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ (มาตรา ๘๒ (๗))

๒) ข้าราชการต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ (มาตรา ๘๓ (๗))

๓) ข้าราชการต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. (มาตรา ๘๓ (๘))

(๕) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๑) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๘๒ (๑))

๒) ข้าราชการต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการหาประโยชน์ (มาตรา ๘๓ (๓))

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๑))

๓) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ (มาตรา ๘๒ (๒))

การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ (๒) เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๓))

๔) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา ๘๒ (๓))

๕) ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ (มาตรา ๘๒ (๕))

การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๒))

การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๑))

๖) ข้าราชการต้องรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา ๘๒ (๖))

การเปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๓))

๗) ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (มาตรา ๘๒ (๙))

๘) ข้าราชการต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา ๘๓ (๔))

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๓))

๙) ข้าราชการต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา ๘๓ (๕))

๑๐) ข้าราชการต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา ๘๓ (๖))

(๖) วินัยต่อตนเอง

ข้าราชการต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้เสื่อมเสีย (มาตรา ๘๒ (๑๐))

การกระทำการใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๔))

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา ๘๕ (๖))

๒.๓ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนโดยผู้บังคับบัญชา

รายงานฉบับนี้จะขอกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้ว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ทราบ เพื่อสั่งให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสามารถสั่งลงโทษทางวินัยตามควรแก่กรณี แต่ถ้าเห็นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เสียก่อน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด แต่โดยที่กฎ ก.พ. ซึ่งออกตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่ได้ใช้บังคับ จึงได้อาศัยบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว นำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้

(๑) คุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ประธานกรรมการ ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และต้องมีนิติกร ผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย ผู้ผ่านการอบรม หรือผู้มีประสบการณ์อย่างน้อย ๑ คน

(๒) ขั้นตอนและวิธีการสอบสวน มีสาระสำคัญคือ ๑) กำหนดแนวทางและประเด็น การสอบสวน ๒) แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา ๓) สอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่ารับสารภาพหรือปฏิเสธ ๔) รวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายกล่าวหา ๕) แจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ๖) สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา ๗) รวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ๘) พิจารณาพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายและลงความเห็น ๙) ทำรายงานการสอบสวน

หากคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณา หากมีมติเป็นประการใดให้ปฏิบัติไปตามนั้น

๒.๔ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย

สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัยมีอยู่หลายประการ บางกรณีมิได้เกิดจากปัจจัยทางจิตใจเพียงอย่างเดียว แต่มีปัจจัยสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริหารราชการ หรือแม้แต่พฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการเองก็มีส่วนให้กระทำผิดวินัยด้วย สำหรับการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยมีหลักการ ดังนี้

๒.๔.๑ หลักการพิจารณาความผิดทางวินัย

(๑) หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด การกระทำนั้นต้องเข้าองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ เมื่อการกระทำเข้าองค์ประกอบเป็นความผิดตามมาตราใดก็ปรับบทเป็นความผิดตามมาตรานั้น

(๒) หลักมโนธรรม คือการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริง ถูกต้อง เหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

๒.๔.๒ หลักการกำหนดโทษทางวินัย

(๑) หลักนิติธรรม คือ การกำหนดโทษตามกฎหมายบัญญัติไว้

(๒) หลักมโนธรรม คือ การพิจารณากำหนดโทษโดยคำนึงถึงความเป็นจริง ถูกต้อง เหมาะสม จากเหตุผลที่ควรจะเป็น คำนึงถึงลักษณะการกระทำผิด ผลของการกระทำผิด คุณความดีของผู้กระทำผิด การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุปัจจัยหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด

(๓) หลักความเป็นธรรม การกำหนดโทษโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมเสมอหน้า ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ความผิดอย่างเดียวกันควรกำหนดโทษใกล้เคียงกัน

(๔) หลักนโยบายของทางราชการ การกำหนดโทษข้าราชการควรคำนึงถึงนโยบายของทางราชการด้วย เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ กำหนดว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออกจาก

ราชการ การนำเงินที่ทุจริตไปแล้วมาคืนหรือมีเหตุอันควรปรานีอื่นใด ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ เป็นต้น

๒.๔.๓ จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยซึ่งเป็นมาตรการปราบปรามผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอບโต้หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำความผิด แต่มีจุดมุ่งหมายดังนี้

- (๑) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน
- (๒) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ
- (๓) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น
- (๔) เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ

๓. ความเห็นขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต่ออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

๓.๑ ความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช.ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้หนึ่งขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดี กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกลงโทษได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้รองอธิบดีกลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้คำว่าอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้คำว่าอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มีใช้ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาและมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นกล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) หรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่จึงไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ ไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่ย่อมเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจใน การพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้

๓.๒ ความเห็นของศาลปกครองกลาง ปราบกฎในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดี หมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ได้วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการ ไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ระบุว่าอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริต ต่อหน้าที่เพียงความผิดเดียวเท่านั้น ที่เป็นอันยุติและผูกพันองค์กรที่จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจ เปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยความผิดวินัยฐานอื่นด้วย คำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญจึงมีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เฉพาะกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน และวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยได้ทุกฐานที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนกำหนด นอกจากจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพราะจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดวินัยได้ทุกฐานความผิด ประกอบกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนได้

กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา การตีความกฎหมายที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดวินัยข้าราชการพลเรือนจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

๓.๓ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑) ได้วินิจฉัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของนาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ มีความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของนาย ส. พิจารณาโทษทางวินัยแก่นาย ส. ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาอธิบดีได้มีคำสั่งลงโทษ ปลดนาย ส. ออกจากราชการ ต่อมานาย ส. ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และ ก.พ. ได้พิจารณาเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานะความผิดดังกล่าว เนื่องจากไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของนาย ส. ได้โดยไม่ต้องถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จากนั้น ก.พ. ได้พิจารณาและรายงานให้นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้อธิบดียกเลิกคำสั่งลงโทษปลด นาย ส. ออกจากราชการและสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้อธิบดีดำเนินการตามมติ ก.พ.

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของนาย ส. มีมูลความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงนั้น เมื่อปรากฏว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นผลจากการที่นาย ส. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยซึ่งอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดได้ การที่อธิบดีได้มีคำสั่งลงโทษปลดนาย ส. ออกจากราชการฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

๔. หลักการตีความกฎหมายมหาชน

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอนคือ กำกวมหรือมีความหมายหลายอย่าง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายเพียงใด หลักในการตีความกฎหมายแยกได้เป็น หลักการตีความในกฎหมายทั่วไป กับ หลักการตีความในกฎหมายพิเศษ ซึ่งหลักการตีความกฎหมายทั่วไปแยกได้เป็นสองประการคือ (๑) การตีความตามตัวอักษร เพื่อให้หยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมาย (๒) การตีความตามเจตนารมณ์ เพื่อให้หยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย

ของกฎหมายนั้น ๆ วิธีจะหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายสามารถทราบได้จาก พระราชปรารภ บันทึบหลักการและเหตุผลในการร่างพระราชบัญญัติ ฐานะที่เป็นอยู่ก่อนวันใช้บังคับกฎหมาย การอ่านกฎหมายหลายฉบับในเรื่องเดียวกันหรืออ่านบทมาตราหลาย ๆ บทมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกัน เทียบเคียงกัน ต้องถือว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายในทางที่จะใช้บังคับได้ และต้องถือว่ากฎหมายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป^{๑๕} สำหรับการตีความกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์แตกต่างจาก หลักการตีความกฎหมายทั่วไปเล็กน้อย แต่พื้นฐานในทางแนวความคิดไม่แตกต่างกันโดยมีหลักเกณฑ์ การตีความดังนี้^{๑๖}

๑. การตีความตามถ้อยคำ ดูว่าเมื่อตีความตามหลักภาษาและไวยากรณ์แล้วบทกฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร

๒. การตีความประวัติความเป็นมา ดูว่าตัวบทกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในบริบทใด ในเวลานั้นผู้ร่างกฎหมายได้ร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นเพื่อตอบคำถามอะไรที่เกิดขึ้นในสังคมเวลานั้น มีบริบททางเศรษฐกิจ ทางการเมืองอย่างไรที่ก่อให้เกิดบทกฎหมายบทนั้นขึ้น ในแง่นี้ต้องย้อนกลับไป ค้นหาบริบทที่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นดูว่าร่างกฎหมายร่างแรกเป็นอย่างไร การอธิบายในชั้นการยกร่างกฎหมายเป็นอย่างไร เพื่อเอาสิ่งนั้นมาค้นหาความหมายของบทกฎหมายบทนั้น

๓. การตีความกฎหมายตามระบบ คือ ดูระบบกฎหมายทั้งระบบเวลาตีความกฎหมายจะตีความตัวบทมาตราหนึ่งจะดูมาตรานั้นมาตราเดียวไม่ได้

๔. การตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของตัวบทกฎหมายนั้น หมายความว่า บทกฎหมายนั้นโดยตัวบทเอง ณ เวลาที่มีการตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไร

๕. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ภาระหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมคือการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุมการกระทำผิดในสังคมได้ตามความมุ่งหมาย สำหรับลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายมีอยู่สามประการคือ

(๑) รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎรมิได้รวมถึงกฎหมายเอกชนอันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

^{๑๕} หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โพรฟรินติง จำกัด, ตุลาคม ๒๕๔๘), น. ๑๓๑-๑๓๗.

^{๑๖} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การบรรยายพิเศษเรื่อง หลักการตีความกฎหมายมหาชน”, หลักการตีความกฎหมายมหาชน กลุ่มเชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพี. เพรส จำกัด, กันยายน ๒๕๕๑), น. ๑๑๘-๑๒๒.

(๒) รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมายจัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(๓) การบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับแก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาค ภายใต้หลักนิติธรรม ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเด็ดฉันทโดยสิ้นเชิง^{๑๗}

สำหรับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายตามภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการป้องกันการกระทำความผิด ปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐานเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ได้คำนึงถึงการลงโทษแต่อย่างใด แต่เน้นการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องปรามไม่ให้กระทำความผิด ส่วนการปราบปรามการกระทำความผิดอย่างเช่นการดำเนินการทางวินัย เป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในเชิงลงโทษซึ่งการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จะตรงกับปรัชญาอาชญาวิทยาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิมปรัชญานี้ยึดมั่นในหลักกฎหมายที่ว่า “ไม่มีความผิดไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย” การบัญญัติกฎหมายจะกระทำเพื่อวางหลักเกณฑ์ควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ นอกจากนี้ยังประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

^{๑๗/๘} วัชรพงษ์ บุญญเภาส และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, น. ๔.

บทที่ ๓

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หลังจากมีการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลความผิดทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงานเอกสาร ความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาขึ้น ๆ แล้วแต่กรณี รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อต้องการทราบว่า อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าว มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัย ฐานความผิดหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยและส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาแล้ว ผู้ถูกสั่งปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกกรณีหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงกำหนดวิธีการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (QUALITATIVE RESEARCH) ด้วยวิธีการวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์คดีสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้วองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา แต่ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดบุคลากรในการสัมภาษณ์ ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๙ คนโดยเลือกสัมภาษณ์ความคิดเห็นจำนวน ๑ คน
๒. ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๙ คน

๓. บุคคลผู้เป็นกลางและมีความอิสระในการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน จำนวน ๑ ราย

๓.๑ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาโดยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ

๑. ศึกษาจากเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลแนวความคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

๒. ศึกษาภาคสนาม เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช.จำนวน ๑ คน ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร จำนวน ๙ คน และผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน จำนวน ๑ คน

๓.๒ วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

๑. แบบสัมภาษณ์ ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นคำถามเพื่อทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกไม่เป็นทางการ ผู้ศึกษาจะกำหนดทิศทางในประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาต้องการทราบและกำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ ซึ่งประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เช่น ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นต้น ได้หรือไม่

(๒) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานะความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จะมีสภาพบังคับให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกหรือไม่

๒. เทปบันทึกเสียง เพื่อทำให้การเก็บรายละเอียดในการสัมภาษณ์สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น วิธีการเก็บรวบรวมด้วยวิธีนี้จะนำมาใช้เฉพาะรายที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกสัมภาษณ์เท่านั้น

๓.๓ วิธีการวิเคราะห์และประมวลผล

เมื่อผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารต่าง ๆ เสร็จแล้ว นำมาวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล โดยแยกออกเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทางปฐมภูมิและข้อมูลทางทุติยภูมิเพื่อหาคำตอบในประเด็นปัญหาดังนี้

(๑) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายในการชี้มูลความผิดวินัยฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

(๒) แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

บทที่ ๔

ผลการศึกษา

๔.๑ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑ คน ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๙ คน และตุลาการศาลปกครอง ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน จำนวน ๑ คน ได้ความว่า

๔.๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ท่านหนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ เนื่องจากฐานความผิดอื่นล้วนเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาว่า พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

๔.๑.๒ ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๙ คน ต่างให้ความเห็นสรุปได้ดังนี้

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ควรขยายขอบเขตอำนาจไปชี้มูลความผิดฐานอื่น ควรเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการชี้มูล หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องถือตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยควรเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาได้ใช้ดุลพินิจบ้าง ไม่เช่นนั้นแล้วอำนาจของผู้บังคับบัญชาจะลดลง

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๘ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ๓ กรณี คือ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและมีบทกำหนดโทษเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา ควรตีความโดยเคร่งครัด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานะความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงไม่มีสภาพบังคับให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกครั้ง

(๓) เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทั้งตามคำนิยามว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น ต้องแสดงถึงความจงใจโดยมีเจตนาที่จะกระทำความผิด ดังนั้น หากมีการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้วเห็นว่ามีมูลความผิดฐานอื่น ควรส่งเรื่อง

ให้กับต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการทางวินัยโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐ ที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ในสังกัด เพียงแต่ความผิดฐานทุจริตเป็นเรื่องที่ร้ายแรง จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ดังนั้นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อย่างอื่น นอกจากความผิดฐานทุจริตจึงยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้น ถ้าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลทุกกรณีก็จะเป็นการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่น ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป

(๕) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเฉพาะกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการทางวินัยในฐานความผิดอื่น หน่วยงานต้นสังกัดก็ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานความผิดอื่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๖) มาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ส่วนความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่ควรอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะเป็นเรื่องที่หน่วยงานควรเป็นผู้พิจารณาความผิด การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยก่อน เพื่อความเป็นธรรมกับข้าราชการและให้โอกาสข้าราชการได้ชี้แจงเหตุผล

(๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๔) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและพิจารณากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้นในฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใด ให้มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้อง

พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อเท็จจริง

(๘) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นนอกเหนือความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้ ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๙) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศใช้ด้วยเหตุผลว่า มาตรา ๓๐๑ แห่งรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และมาตรา ๓๓๑ บัญญัติว่าให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการร้ายวยผิดปกติและทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในส่วนของ การชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ และ ๙๑ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ก็บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และดำเนินการตามมาตรา ๙๒ และ ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อการกระทำความผิดอันเป็นการทุจริตและให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางวินัย เฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้ การชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นจึงไม่สามารถกระทำได้ นอกจากนี้เห็นว่าหากจะพิจารณาว่าความผิดวินัยฐานอื่นเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลได้ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดฐานความผิดทางวินัยใดว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างชัดแจ้ง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ให้ความหมายคำว่า “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไว้ และด้วยมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชน จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด ไม่อาจตีความโดยเทียบเคียงว่าความผิดวินัยฐานอื่นเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ และเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงไม่มีสภาพบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

๔.๑.๓ ตุลาการศาลปกครองท่านหนึ่ง ในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดวินัยกรณีข้าราชการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากเจตจำนงในการจัดตั้งองค์กรมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำคัญ จึงเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยของข้าราชการจึงมีอำนาจเพียง ความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ส่วนความผิดฐานอื่นไม่ผูกพันกับหน่วยงานหรือ ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานอื่น ไม่ตัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัย

ผลจากการประมวลความคิดเห็นของบุคลากรทั้งสามกลุ่มข้างต้น ต่างให้ความเห็น แยกได้เป็นสองประการคือ

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐาน ความผิดอื่น นอกเหนือความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยให้เหตุผลว่า ฐานความผิดอื่นล้วนเป็นความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผูกพันผู้บังคับบัญชาของ ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความเห็นดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้อง กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาเห็นว่า ความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง มูลความผิดดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิด ได้ และผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ความเห็นที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัย ฐานอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจตรวจสอบความผิดฐานทุจริต เท่านั้น เนื่องจากมูลเหตุที่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มุ่งเน้นไปในทางป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ไม่ควรตีความขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกไป ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทกำหนดโทษเช่นเดียวกับกฎหมายอาญาควรตีความ โดยเคร่งครัด ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายอาญา การตีความให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในทุกฐานความผิด เป็นการแทรกแซงการ บริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ความเห็นที่สองนี้มีความสอดคล้องกับความเห็นที่ได้อธิบายใน ตำราทางกฎหมายของศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ ที่เห็นว่าขอบเขตความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๒ ว่าด้วยความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ และสอดคล้องกับความเห็นของศาลปกครอง

กลาง ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ ๗๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ ที่วินิจฉัยว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยได้ทุกฐาน นอกจากไม่เป็นไปตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ กฎหมาย อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กฎหมายข้าราชการ พลเรือนกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา การตีความกฎหมายดังกล่าวต้องเคร่งครัด

๔.๒ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี

๔.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

๑. ข้อเท็จจริง

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีมติว่า นาย ว. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี ได้รับมอบหมายให้ร่วมพิจารณาข้อร้องเรียนของบริษัท ส. จำกัด กับ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในบันทึกของ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งผ่านการรับรองจากหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และผู้อำนวยการ กองคลังแล้ว โดยเปลี่ยนข้อความจากเดิมที่เสนอให้อธิบดียกเลิกการประกวดราคาเป็นขออนุมัติให้เข้า คอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท ก. จำกัด โดยใช้ลายมือชื่อของคณะกรรมการพิจารณา ผลการประกวดราคามาประกอบในบันทึกที่แก้ไขดังกล่าว โดยที่กรรมการพิจารณาผลการประกวด ราคา จำนวน ๔ คน และหัวหน้าฝ่ายพัสดุไม่ได้ยินยอมด้วย

นาย ว. ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ เสนออธิบดีว่าเห็นด้วยกับ ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่ได้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งที่ ได้เคยลงชื่อผ่านเรื่องเสนออธิบดีตามบันทึกของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ก่อนการ แก้ไขเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ เป็นการช่วยเหลือบริษัท ก. จำกัด ที่เสนอราคาผิดเงื่อนไขการ ประกวดราคา เป็นเหตุให้อธิบดีหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง จึงได้อนุมัติให้เข้าคอมพิวเตอร์พร้อม อุปกรณ์ส่วนควบจากบริษัท ก. จำกัด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การกระทำของนาย ว. เป็นความผิดวินัย ฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ และฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง (เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะนั้น) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งมติดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ นาย ว. พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก

ต่อมา อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรีมีมติให้ลงโทษไล่นาย ว. ออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้สั่งลงโทษไล่นาย ว. ออกจากราชการ

(๒) นาย ว. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต่อ ก.พ. และ ก.พ. ได้พิจารณาว่า เรื่องนี้มีปัญหาข้อกฎหมายว่า ก.พ. จะพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีเช่นนี้ได้เฉพาะแต่ในระดับโทษตามฐานความผิดที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสามารถพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ปัญหาที่สำนักงาน ก.พ. ได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติรองรับไว้แล้วว่า ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๓ มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด องค์กรผู้มีความอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. ย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย

(๓) โดยสรุป ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของนาย ว. แล้ว เห็นว่า นาย ว. ไม่มีเจตนา ร่วมกันทุจริตในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารเพื่อช่วยบริษัท ก. จำกัด ให้ได้งานโครงการเช่าคอมพิวเตอร์ พฤติการณ์ของนาย ว. เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรได้รับโทษภาคทัณฑ์ แต่เป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ เนื่องจากไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อนจึงเห็นควรงดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ ก.พ. จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกคำสั่งลงโทษไล่นาย ว. ออกจากราชการ แล้วให้ทำทัณฑ์บนนาย ว. เป็นหนังสือและสั่งให้นาย ว. กลับเข้ารับราชการ และรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณามีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.พ. ต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษที่ลงโทษไล่นาย ว. ออกจากราชการ แล้วให้ทำทัณฑ์บนและสั่งให้นาย ว. กลับเข้ารับราชการตามมติคณะรัฐมนตรี

(๔) วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริต

ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนวินิจัย (ตัดสินชี้ขาด) ว่า นาย ว. มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นถือได้ว่าเป็นอภัย การที่ ก.พ. มา กลับฐานความผิดทางวินัยเป็นไม่ร้ายแรงและคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นาย ว. กลับเข้ารับราชการนั้นจึง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. ความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมปรึกษาหารือตามคำร้องแล้วมีมติ ๙ ต่อ ๕ เสียง รับไว้พิจารณาวินิจัย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้คำว่าอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่ง ลงโทษ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้คำว่าอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การใช้สิทธิ อุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การอุทธรณ์ จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่ง ลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นกล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กากลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย การวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่จึงไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงย่อมเป็นอภัย องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จึง ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็น ประการอื่นได้

ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยมี คำวินิจฉัยส่วนตนไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งรายงานฉบับนี้จะนำมากล่าวถึงคำวินิจฉัยส่วนตนของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ท่าน ดังนี้

๓. ความเห็นของนายปรีชา เถลิงมณิษฐ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เสียงข้างน้อย ได้มีคำวินิจฉัยส่วนตน สรุปได้ดังนี้^{๑๘}

^{๑๘}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๑ ก, ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖

(๑) การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามมาตรา ๓๐๑ (๓) จะถือว่าเป็นการ “ตัดสินใจชี้ขาด” หรือไม่ เห็นว่า การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินไปในลักษณะเป็นการใช้อำนาจในการบริหารเท่านั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือพิจารณาพิพากษาคดีอย่างศาล การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๐๑ (๓) จึงไม่ใช่การตัดสินใจชี้ขาด

(๒) การไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๓) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นยุติได้หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารที่ตั้งขึ้นให้มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจอิสระ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้เพื่อลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำความผิดไม่ใช่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วจึงไม่เป็นที่ยุติ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับ ก.พ. ซึ่งเป็นส่วนราชการหรือไม่ เห็นว่า ก.พ. ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายมีฐานะเป็นส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง มิได้ตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ความเห็นที่แตกต่างระหว่าง ก.พ. กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด

(๔) ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสิทธิที่มีรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองหรือไม่ เห็นว่ากรณีมาตรา ๙๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชา ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกลงโทษนั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ การใช้สิทธิดังกล่าวจึงไม่ถือว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(๕) ปัญหาว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่วินิจฉัยการกระทำผิดวินัยของข้าราชการพลเรือนมีผลผูกพันองค์กรและส่วนราชการอื่นหรือไม่ เห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า นาย ว. มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ถือว่าสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนราชการที่นาย ว. สังกัดอยู่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตาม

มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ถือว่าเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องมีมติไล่นาย ว. ออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของนาย ว. ก็ต้องปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วน ก.พ. เป็นส่วนราชการอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้จำต้องผูกพันตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยและมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามอำนาจหน้าที่

(๖) ปัญหาว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เหนือกว่าหรือมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายไว้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ หมายถึงรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ของรัฐธรรมนูญว่า เป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีฐานะหรือศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายธรรมดาแต่อย่างใด

๔. ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย มีความเห็นสรุปได้ว่า^{๑๔} คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น แม้จะเป็นองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อการปฏิรูป การเมืองและการบริหารให้มีความโปร่งใส โดยให้มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งข้าราชการประจำและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ข้าราชการประจำ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่เนื่องจากการไต่สวนและ วินิจฉัยกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของบุคคลดังกล่าวอาจส่งผลให้ต้องรับโทษจำคุก อันเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลในที่สุด ซึ่งศาลยุติธรรมผู้ใช้อำนาจตุลาการเท่านั้นมีอำนาจพิพากษาลงโทษจำคุกบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจแทนศาลยุติธรรมไว้ในมาตราใดเลย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) ก็บัญญัติไว้เพียงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ “ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เท่านั้น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นประเด็นที่เป็นที่มาของคำร้องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ

^{๑๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๒๑ ก ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖

ของมาตรา ๓๐๑ (๓) โดยละเอียด จะเห็นได้ว่า อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียง ขั้นตอนแรกของการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง เท่านั้น

สำหรับประเด็นที่เป็นปัญหาในคำร้องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ก็จะได้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ในการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยเฉพาะในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น มากขึ้นกว่าสมัยที่ยังเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพราะผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องใช้รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย แทนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยในการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาในสมัยที่ใช้กฎหมาย ป.ป.ป. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและมักจะไม่เห็นด้วยการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีตกลายเป็นสื่อกระดากไปโดยปริยาย ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่และความสำคัญให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างมาก แต่ก็ไม่ได้ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจดังเช่นศาลหรือคล้ายศาลแต่อย่างใด เพราะมาตรา ๙๖ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ ปรากฏว่า เมื่อคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนของสำนักงานกฤษฎีกาได้รับสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ก็ดำเนินการลงโทษ นาย ว. ผู้ถูกกล่าวหา ตามที่บัญญัติในมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีคำสั่งให้นาย ว. ออกจากราชการ ทั้ง ๆ ที่เห็นว่า นาย ว. มิได้ทุจริตต่อหน้าที่

จึงเห็นได้ชัดว่า ปัญหาที่เป็นที่มาของคำร้องนี้จะไม่เกิดขึ้นเลย หากมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่บัญญัติรับรองให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาไว้ด้วย **ข้อความใหม่ที่ไม่ชัดเจน**ดังกล่าวแล้ว ซึ่งในขั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีการถกเถียงกันว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะถือเป็นที่ยุติหรือไม่ หรือจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายของข้าราชการต่าง ๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ลงมติว่าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้อันเป็นที่มาของ มาตรา ๙๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๙๖ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการส่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ...”

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติรับรองสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ไว้ในมาตรา ๙๖ ก็แสดงว่า การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๓) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๓) ยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะหากเป็นที่ยุติแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ต้องบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ มิใช่บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

๔.๒.๒ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๗๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓

๑. ข้อเท็จจริง

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีผู้ร้องเรียนว่า มีกลุ่มนายทุนร่วมกับข้าราชการนำหนองน้ำสาธารณะประโยชน์ไปออกโฉนดที่ดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีมติว่า การกระทำของนาง พ. ทำหน้าที่สอบสวนสิทธิเป็นความผิดวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานเป็นผู้ประพฤติดังกล่าวอย่างร้ายแรง และได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้กรมที่ดินพิจารณา ต่อมา อ.ก.พ. กรมที่ดิน ได้มีมติให้ลงโทษไล่อาง พ. ออกจากราชการ กรมที่ดินจึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่อาง พ. ออกจากราชการ นาง พ. ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง หลังจาก ที่ ก.พ. ได้พิจารณา ยกอุทธรณ์ของนาง พ. แล้ว

๒. ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัย สรุปได้ดังนี้

(๑) นาง พ. มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติว่าการกระทำของนาง พ. เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ศาลปกครองกลางเห็นว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลว่านาง พ. ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่

ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม มาตรา ๘๕ วรรคสอง มาตรา ๙๐ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ยังมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ในการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของนาง พ. หรือทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๒) อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (ทำการแทน ก.พ.) ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๙ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของนาง พ. สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๓ จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้ ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์ ก.พ. จึงมีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะระดับโทษเท่านั้น ดังนั้น การที่ นาง พ. ถูกลงโทษไล่ออกจากการชำนั้นสมควรแก่กรณีแล้ว อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงลงมติให้ยกอุทธรณ์ ทั้งนี้ อ.ก.พ.ฯ ได้พิจารณาด้วยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑ (๓) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเดียวกัน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับเรื่องที่ถูกกล่าวหา และการพิจารณาข้อกล่าวหาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมาตรา ๘๔ บัญญัติสาระสำคัญว่า การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา ๙๑ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๒ ซึ่ง อ.ก.พ. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดตามมาตรา ๙๑ นั้นหมายถึงข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๙ (๓) และมาตรา ๘๔ อันได้แก่ ข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และความผิดสามกรณีนี้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้นที่ถือเป็นมูล

ความผิดทางวินัย ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ หมวด ๒ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นมูลความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๓ หมวด ๒ ความผิดอื่น ๆ นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามมาตรา ๙๒ หรือไม่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องพิจารณาลงโทษภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามมาตรา ๙๓ สำหรับรายงาน พ. ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยฐานอื่น นอกเหนือจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อ.ก.พ. เห็นว่า โดยที่สาระสำคัญเป็นการลงโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษในส่วนของความผิดทางวินัยฐานอื่นที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีก

ศาลปกครองกลางเห็นว่า เมื่อ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีความเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยได้เฉพาะความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ความผิดทางวินัยฐานอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ เนื่องจากเป็นการไต่สวนและการทำความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การลงโทษทางวินัย นาง พ. ในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา และจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ คำสั่งลงโทษ นาง พ. ว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดฐานอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงเป็นคำสั่งลงโทษโดยยังไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) มีประเด็นวินิจฉัยต่อไปว่าการที่ ก.พ. มีมติว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แก่ นาง พ. ในความผิดฐานอื่นนอกเหนือจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่อยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มติ ก.พ. ดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หรือไม่ เห็นว่า ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อ ดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึง เป็นอันยุติ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทาง วินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก คำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ระบุว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่เพียงความผิดเดียวเท่านั้นที่เป็นอันยุติและ มีผลผูกพันให้องค์กรจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัย ความผิดทางวินัยฐานอื่นด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์หรือ ก.พ. เฉพาะกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการ พลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น นอกจากนั้นหากฟังว่าคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความหมายว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐกระทำความผิดวินัยฐานอื่นนอกจากทุจริตต่อหน้าที่ราชการและให้ถือเป็นอันยุติด้วย องค์การที่มี อำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่น ก.พ. ย่อมไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยในทุกฐานความผิดเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีความหมายว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยได้ทุกฐานที่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดและเป็นอันยุติ และมีผลผูกพัน ก.พ. ซึ่งนอกจากจะ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว เพราะจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า ข้าราชการ พลเรือนกระทำความผิดวินัยได้ทุกฐานความผิด ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา โดยมี ก.พ. เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการลงโทษทางวินัยเพื่อ ความถูกต้องและเป็นธรรม การตีความกฎหมายที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัย เกี่ยวกับความผิดวินัยข้าราชการพลเรือนและให้เป็นอันยุติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนตามปกติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงต้องตีความโดย

เครื่องครัด มติ ก.พ. ดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๕๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๔) มีประเด็นวินิจฉัยต่อไปว่า นาง พ. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ศาลปกครองกลางเห็นว่า ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีองค์ประกอบในการกระทำความผิด ๓ ประการ คือ ประการแรก ผู้กระทำความผิดวินัยที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หากผู้กระทำไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติจะมีความผิดในฐานนี้ ประการที่สอง ผู้กระทำได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งหมายถึง มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติแต่ไม่ปฏิบัติหรือดเนินไม่กระทำการตามหน้าที่โดยจงใจหรือเจตนาไม่ปฏิบัติ หากเป็นการกระทำที่พลั้งเผลอ หลงลืมหรือเข้าใจผิดจะไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่อาจเป็นความผิดวินัยฐานอื่นได้ และประการที่สาม ผู้กระทำความผิดวินัยกระทำการหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งหมายถึงประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับ ศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า นาง พ. ไม่มีความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งลงโทษวินัย นาง พ. ในความผิดฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง การลงโทษไล่ นาง พ. ออกจากราชการตามฐานความผิดอื่น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๒.๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑)
เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑. ข้อเท็จจริง

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของ นาย ส. มีความผิดทางวินัย ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคสอง สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งกรมการปกครองให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นาย ส. ตามมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมากรมการปกครองได้มีคำสั่งลงโทษปลดนาย ส. ออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

(๒) นาย ส. อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว เนื่องจากมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

ราชการ ก.พ. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณาอุทธรณ์ของ นาย ส. ได้โดยไม่ต้องถือข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ซึ่ง ก.พ. ได้พิจารณาแล้วมีมติให้กรมการปกครองสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดนาย ส. ออกจากราชการ และสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กรมการปกครองดำเนินการตามมติ ก.พ.

(๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้ จะอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษและฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไว้เท่านั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ดังนั้นการที่ ก.พ. มีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งลงโทษและสั่งให้นาย ส. กลับเข้ารับราชการจึงเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องเหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้เสนอความเห็นในเรื่องนี้ไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๔) สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า คำว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลหรือไม่มีมูลนั้นจะต้องเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในขณะที่มาตรา ๔๓ (๕) มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเอกสารพร้อมความเห็นไปยังองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหาที่มีมูลซึ่งน่าจะหมายถึงมีมูลว่ากระทำความผิดวินัยอันเนื่องมาจากการทุจริตต่อหน้าที่ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบบรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ส. ได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่โดยรวมกันออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบเนื่องจากออกทับหนองน้ำสาธารณะ การที่ นาย ส. ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงรวมถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอีกฐานหนึ่งด้วย และการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นกรณีที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อมีมติต่อไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า พยานหลักฐานไม่พอพียงว่านาย ส. มีเจตนาทุจริตแต่มีมูลความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๔ วรรคสอง เมื่อปรากฏว่ามูลความผิดทางวินัยดังกล่าวเป็นผลจากการที่นาย ส. ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นมูลความผิดทางวินัยที่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดตามมาตรา ๙๑ (๑) ได้ และบทบัญญัติมาตรา ๙๒ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก การที่กรรมการปกครองได้มีคำสั่งปลดนาย ส. ออกจากราชการ โดยที่ไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน นาย ส. ก่อน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) มูลความผิดทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๑(๑) นั้น หมายถึงมูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาจะมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาได้กำหนดให้เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นความผิดวินัยด้วยแล้ว ผู้ถูกกล่าวหานั้นก็จะต้องมีความผิดทางวินัย ด้วยเหตุนี้ มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมิได้มีความหมายแต่เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น

๔.๓ บทวิเคราะห์ของคณะผู้ศึกษา

รายงานฉบับนี้ เป็นการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการบังคับใช้กฎหมายในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดวินัย ว่าควรมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้ประมวลข้อเท็จจริงที่ได้จากการวิจัยเอกสารประกอบ

กับการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมแล้ว มีประเด็นจะต้องวิเคราะห์ ดังนี้

๑. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติหรือไม่ เพียงใด

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ ที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นเนื่องจากแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีแนวความคิดว่าการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑(๒) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ (๓) ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะเห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นอำนาจที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นอำนาจอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น แต่โดยที่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ดำเนินการไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและส่งสำเนาคำสั่งลงโทษให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษ และผู้ถูกลงโทษทางวินัย จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจ ในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง ว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิด เพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวน และวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ย่อมเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณา อุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๘ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น และตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่ยุติว่า กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด วินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นอันยุติ มีผลผูกพันให้องค์กรจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐาน ความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยได้

ประเด็นปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐทุกฐานความผิดหรือไม่ ที่เป็นอันยุติ วิเคราะห์แล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาการใช้และตีความ กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนด ว่า ลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำแนกได้ ๓ ลักษณะ คือ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นลักษณะกฎหมายมหาชนจึงต้องใช้หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักเกณฑ์การตีความว่า ดูว่าบทกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในบริบทใด ดูถ้อยคำว่า เมื่อตีความหลัก ภาษาศาสนาและไวยากรณ์แล้วมีความหมายอย่างไร และดูตัวบทกฎหมายนั้นว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็น

องค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง จากตัวบทกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ปรากฏว่ามีบทกำหนดโทษให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทั้งความผิดอาญาและความผิดวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้ให้คำนิยามของคำว่า **ทุจริตต่อหน้าที่** หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนคำว่า **ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ** กับ **ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม** ไม่ได้กำหนดคำนิยามไว้ซึ่งหากมีเจตนาจะให้ความหมายเพียงใดก็ควรที่จะต้องกำหนดคำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เช่นเดียวกับคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ แต่คำว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ หมวด ๒ ส่วนคำว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ได้กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๓ หมวด ๒ ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิดทางอาญาดูแลเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายในทางอาญา การพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ หมวด ๒ มาตรา ๑๔๗ ถึง มาตรา ๑๖๖ จำแนกลักษณะความผิดได้ ๒๒ ประการ คือ เจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (มาตรา ๑๔๗) เจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์ (มาตรา ๑๔๘) เจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา ๑๔๙) เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียกรับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา ๑๕๐) เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (มาตรา ๑๕๑) เจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ (มาตรา ๑๕๒) เจ้าพนักงานจ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่าย (มาตรา ๑๕๓) เจ้าพนักงานทุจริตในการเรียกเก็บรายได้ (มาตรา ๑๕๔) เจ้าพนักงานช่วยเหลือบุคคลผู้เสียภาษี (มาตรา ๑๕๔) เจ้าพนักงานทุจริตในการกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้า (มาตรา ๑๕๕) เจ้าพนักงานทุจริตช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญชี (มาตรา ๑๕๖) เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา ๑๕๗) เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา ๑๕๗) เจ้าพนักงานทำอันตราทรัพย์สินหรือเอกสารในทางปกครอง (มาตรา ๑๕๘) เจ้าพนักงานทำอันตราตราหรือเครื่องหมายที่ประทับทรัพย์สินหรือเอกสาร (มาตรา ๑๕๙) เจ้าพนักงานใช้ดวงตราหรือรอยตราโดยมิชอบ (มาตรา ๑๖๐) เจ้าพนักงานปลอมเอกสาร (มาตรา ๑๖๑) เจ้าพนักงานรับรองเป็นหลักฐานเท็จ (มาตรา ๑๖๒) ความผิดของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ (มาตรา ๑๖๓) เจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับในราชการ (มาตรา ๑๖๔) เจ้าพนักงานป้องกันหรือขัดขวางการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา ๑๖๕) และเจ้าพนักงานละทิ้งงาน (มาตรา ๑๖๖)

ส่วนการพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๓ หมวด ๒ มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๐๕

จำแนกลักษณะความผิดได้ ๖ ประการ คือ เจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยผู้อื่นไม่ให้รับโทษ (มาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง) เจ้าพนักงานยุติธรรมแกล้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ (มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง) เจ้าพนักงานยุติธรรมเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา ๒๐๑) เจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา ๒๐๒) ความผิดฐานป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (มาตรา ๒๐๓) ความผิดฐานทำให้ผู้คุมขังหลบหนีหรือทำให้ผู้ถูกคุมขังหลบหนีโดยประมาท (มาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕)

สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลความผิดทางวินัยหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ที่บัญญัติให้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นความผิดวินัยและเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วเห็นว่าประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้นที่เป็นอันยุติและผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย

๒. การบังคับใช้กฎหมายในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จะมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เพียงใด

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายตามภาระหน้าที่ กล่าวคือ ภาระหน้าที่ด้านการป้องกันกระทำความผิดถือตามปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐาน ซึ่งเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ได้นำถึงการลงโทษเพียงอย่างเดียว แต่เน้นการป้องกันไม่ให้กระทำความผิด ส่วนภาระหน้าที่ด้านการปราบปรามการกระทำความผิดอย่างเช่นการดำเนินการทางวินัย เป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในเชิงลงโทษซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จะตรงกับปรัชญาอาชญาวิทยาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิมที่ยึดมั่นในหลักกฎหมายที่ว่า **ไม่มีความผิดไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย** ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วตามข้อ ๑ ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยเฉพาะฐานทุจริตต่อหน้าที่เพียงฐานความผิดเดียวเท่านั้น ที่เป็นอันยุติและมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยได้ ดังนั้น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงไม่เป็นอันยุติและไม่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในเชิงลงโทษตามปรัชญาอาชญาวิทยา อย่างไรก็ตาม แม้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานความผิดอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และรายงานการไต่สวนและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติก็ตาม แต่รายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว คณะผู้ศึกษาเห็นว่า ถือเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต่อไป

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษา เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย พบว่า การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นเนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐที่กำหนดว่าการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบนิติรัฐ กล่าวคือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจรัฐต้อง อยู่ภายใต้หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และที่สำคัญ คือ การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งสามารถทำได้หลายทาง ได้แก่ การตรวจสอบโดยประชาชนกับการตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการพัฒนามา เป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๘๘ มีผลบังคับใช้ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมาย ฉบับแรกที่ได้สร้างกลไกการตรวจสอบการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น เนื่องจากปรากฏการณ์ทาง สังคมเกี่ยวกับการทุจริต มีวิวัฒนาการหลากหลายและมีลักษณะซับซ้อน ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นภัย ร้ายแรงต่อประเทศชาติและเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการ จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดิน มีหน้าที่ควบคุม ดูแล สอดส่อง ในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด เพื่อให้งานราชการสำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว ปราศจากการทุจริต หน่วยงานนี้ถูกยกเลิกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ใน ปีเดียวกันนั้นเองได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (กต.ภ.) มีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร ภายหลังมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ได้มีการ จัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (กต.ป.) มีหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของ รัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติให้ประกาศใช้กฎหมาย เรียกว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘

โดยจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่สอบสวนพิจารณาวินิจฉัย เรื่องที่กล่าวหาและร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หลังจากนั้นมีการพิจารณาเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายใดเพื่อปลอดจากการครอบงำขององค์กรอื่นและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหลากหลาย อำนาจสำคัญประการหนึ่งคือ ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดวินัย ให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและส่งสำเนาคำสั่งลงโทษให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่งลงโทษดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารราชการบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาว่าทัก ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ทั้งที่กฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ ได้กำหนดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายบริหาร

กรณีที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ก่อให้เกิดความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่ออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันอยู่บางประการ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีปัญหาว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าว นอกเหนือจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เพียงใด ทำให้เป็นปัญหาในการใช้และ

ตีความกฎหมายตลอดจนปัญหาในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑ คน ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๙ คน และผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน จำนวน ๑ คน อันเป็นข้อมูลปฐมภูมินอกจากนี้คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาวิจัยเอกสารจากตำรา บทความทางวิชาการ และคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา อันเป็นข้อมูลทุติยภูมิ มาวิเคราะห์และประมวลเป็นความเห็นของคณะผู้ศึกษาโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะฐานความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้นที่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาว่าต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา แต่ถือเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

(๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การทุจริตในวงราชการถือเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์กรเดียว แต่เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่จะต้องช่วยกันป้องกันและปราบปราม โดยมีมาตรการป้องกันและปราบปรามในเชิงบูรณาการ ดังนี้

๑) ปลุกฝังคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่บุคคลเริ่มตั้งแต่ เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ทุกระดับ โดยให้ถือเป็นการกิจทุกภาคส่วนของสังคม

๒) กำหนดกฎหมายและประมวลจริยธรรมที่ครอบคลุมการทำงานของทุกภาคส่วนที่ภาครัฐและภาคเอกชน

๓) กำหนดนโยบายทางสังคม โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

๔) บริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในแบบธรรมาภิบาลเพื่อให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งระบบ ทุกขั้นตอน

(๒) ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการเสริมสร้างและป้องกันการกระทำผิดวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เน้นการพัฒนาบุคคลให้มีคุณธรรมและจริยธรรมโดยให้ถือเป็นนโยบายหลักทุกองค์กร สำหรับในส่วนของการปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำ

ความผิดวินัยเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการเมื่อพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลตามพระราชกฤษฎีกาการดำเนินการทางวินัยที่กำหนดว่า ยุติธรรม เป็นธรรม รวดเร็ว จะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีอนันต์การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒.

นภดล เสงเจริญ. “กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ” รวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทที่ เพรส จำกัด, เมษายน ๒๕๔๘.

นภดล ช. สุรพงษ์. “รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”. รวมบทความทางวิชาการชุดที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทที่ เพรส จำกัด, เมษายน ๒๕๔๘.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การบรรยายพิเศษเรื่อง หลักการตีความกฎหมายมหาชน”. หลักการตีความกฎหมายมหาชน กลุ่มเชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพี. เพรส จำกัด, กันยายน ๒๕๕๑.

วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, เมษายน ๒๕๔๗.

สำนักงาน ก.พ.. คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๕๓.

หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโพธิ์โพธิ์ตั้ง จำกัด, ตุลาคม ๒๕๔๘), น. ๑๓๑-๑๓๗.

วิทยานิพนธ์

ปารณิ จันแยม. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยฐานประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔.

เอกสารอื่น ๆ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ ๗๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๘/๒๕๕๑) เรื่องอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประวัติคณะผู้จัดทำ

๑. ชื่อ ชื่อสกุล : พันตำรวจตรีสุชาติ อรุณวุฒิวงศ์
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
สถานที่ทำงาน : สำนักคดีการเงินการธนาคาร กรมสอบสวนคดีพิเศษ
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๔๗/๑๙๒ พิบูลย์คอนโดวิลล์ แขวงวงศ์สว่าง เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
๒. ชื่อ ชื่อสกุล : นายคมสิทธิ์ สุริยวรรณ
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : นิติกรชำนาญการพิเศษ
สถานที่ทำงาน : กรมพัฒนาชุมชน
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๙๙/๖๓ หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกร่าง อำเภอเมืองนนทบุรี
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐
๓. ชื่อ ชื่อสกุล : นายธวัชชัย บุญแก้ววรรณ
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : นิติกรชำนาญการพิเศษ
สถานที่ทำงาน : กรมที่ดิน
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๑๘๗/๒๒๕ หมู่บ้านอยู่สุข ๒ ซอยสรองประภา ๒๔
ถนนสรองประภา แขวงสีกัน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
๑๐๒๑๐
๔. ชื่อ ชื่อสกุล : เรือโทสายันต์ สุโขทัย
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๒๘๒/๒๖๕ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบางปลา อำเภอบางพลี
จังหวัดสมุทรปราการ ๑๐๕๔๐
๕. ชื่อ ชื่อสกุล : พันตำรวจโทสถิตย์ วิชัยกุล
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : สารวัตรป้องกันปราบปราม
สถานที่ทำงาน : สถานีตำรวจนครบาลประชาชื่น
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๕๐๔/๔๐ หมู่บ้านเอเวอร์กรีนซิตี้ ถนนกาญจนาภิเษก
แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๖๐
๖. ชื่อ ชื่อสกุล : นายนิคม มากรุ่งแจ้ง
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : รองนายกเทศมนตรี ตำบลบางหญ้าแพรก
เทศบาลตำบลบางหญ้าแพรก
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๑๙/๘ หมู่ที่ ๔ ตำบลบางหญ้าแพรก อำเภอเมือง
จังหวัดสมุทรสาคร ๗๔๐๐๐

๗. ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวอารีภักดิ์ เงินบำรุง
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
สถานที่ทำงาน : สำนักงาน ป.ป.ส.
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๑๙/๕๖-๕๗ หมู่บ้านธนิษทร ซอยวิภาวดีรังสิต ๓๕
ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
๑๐๒๑๐
๘. ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวจิตปฎิมา เลิศอรียานันท์
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : ผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
สำนักงานศาลยุติธรรม
สถานที่ทำงาน : ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
ถนนราชินี เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
๙. ชื่อ ชื่อสกุล : นางสาวศศิประภา ไผ่งาม
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย
ที่ปรึกษาประธานกรรมการธิการการคลังฯ
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๖๗/๑๕๐ หมู่ที่ ๘ ตำบลบางกระสอ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
๑๑๐๐๐
๑๐. ชื่อ ชื่อสกุล : นางณัฐยา ทองศรีเกตุ
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน : รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสังคมสงเคราะห์
สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ
สถานที่อยู่ปัจจุบัน : สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรีฯ
๕๐๑/๑ ถนนเตชะตุ่งคะ แขวงสีกัน เขตดอนเมือง
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐