

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ

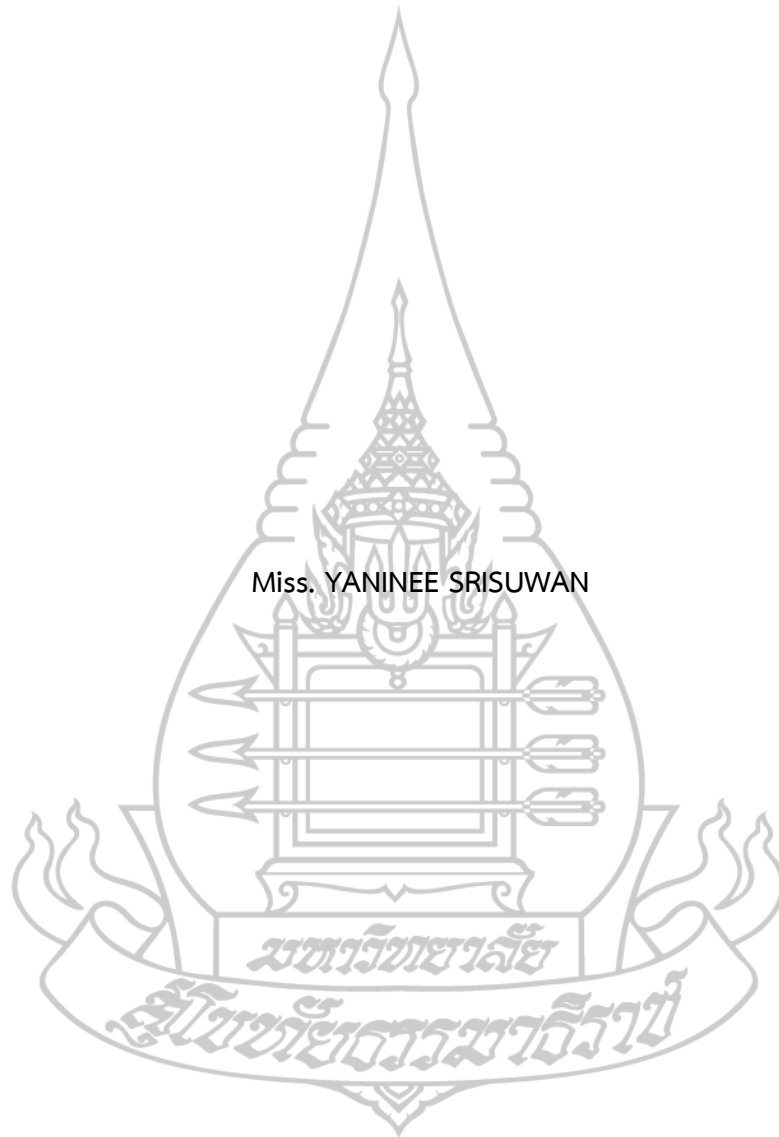


นางสาวญาณิ ศรีสสุวรรณ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Problems Related to Power of The National Anti-Corruption Commission  
in the Case of Ground Disciplinary Offences of Civil Servants



Miss. YANINEE SRISUWAN

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวญาณินี ศรีสุวรรณ
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คำนคว่ำอึสระ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ  
ผู้ศึกษา นางสาวญาณินี ศรีสุวรรณ รหัสนักศึกษา 2654000427  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาคำนคว่ำอึสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการ  
ดำเนินการทางวินัยข้าราชการ (2) ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการ  
ตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ (3) ศึกษาวิเคราะห์การ  
ดำเนินการเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐ  
เยอรมนี และประเทศอังกฤษ และ (4) ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการ  
ดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการให้มีความเหมาะสมต่อไป

การศึกษาคำนคว่ำอึสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ ตำรากฎหมาย  
บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ  
ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักความชอบด้วยกฎหมาย (2) พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดอันเป็นฐานทุจริต  
เป็นหลัก แต่หากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยที่ไม่ใช่เกิดจากฐานทุจริตยังไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม  
การดำเนินการทางวินัยข้าราชการมีกฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกด้วย  
(3) จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ  
ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ  
ส่วนความผิดทางวินัยที่เกิดจากความผิดฐานอื่น นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจที่จะไต่สวน  
ข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดวินัย อีกทั้ง เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี  
และประเทศอังกฤษต่างก็มีกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการเพียงฉบับเดียว  
(4) เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (2) และมาตรา 98 วรรคแรก เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
ในการชี้มูลความผิดวินัยข้าราชการให้มีความชัดเจนและเหมาะสม

**คำสำคัญ** ความผิดทางวินัย, ข้าราชการพลเรือน, วินัยข้าราชการ, คณะกรรมการ ป.ป.ช.

Independent Study title: “Problems Related to Power of The National Anti-Corruption Commission in the Case of Ground Disciplinary Offences of Civil Servants”

Author: “Miss. YANINEE SRISUWAN”; ID: “2654000427”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Wanwipa Muangtham; Academic year: 2023

### Abstract

This independent study aims to (1) study the concepts and principles regarding disciplinary procedure for civil servants; (2) comparative study of procedure regarding disciplinary offences of civil servants under the laws of Thailand, the Federal Republic of Germany and England 3) study and analyze procedure regarding the determination of disciplinary offences of civil servants under the laws of Thailand, the Federal Republic of Germany and England; and (4) study recommendations for ways to improve the law regarding disciplinary punishment of civil servants to be appropriate, equitable and acceptable.

This independent study is qualitative research using documentary research method by gathering relevant information including the laws of Thailand, the Federal Republic of Germany and England, legal journals, academic articles, theses, online electronic media as well as relevant judgment guidelines.

According to the study, (1) concepts and principles related to disciplinary procedure for civil servants must be in accordance with the rule of law, principle of equality and the principle of legality; (2) the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 specifying that the main powers and duties of the NACC is investigating and considering cases which civil servants commit crimes constituting corruption offences, but if it is a disciplinary offence that is not caused by a corruption offence, there is still no disciplinary action against civil servants in the Civil Service Act; (3) the Supreme Administrative Court's judgment has ruled that the NACC has the duty and authority to investigate the facts and determine the basis for disciplinary offences only offences involving corruption in government positions. For disciplinary offences arising from other offences, the NACC does not have the power to investigate the facts and determine the cause of the disciplinary offence. From the comparative study of laws in the Federal Republic of Germany and England, there is only one law that gives the state authority to consider disciplinary punishment for civil servants; and (4) there should be an amendment to section 91 (2) and section 98, first paragraph, of the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 regarding the power of the NACC in the case of ground of disciplinary offences of civil servants to be clear and appropriate.

**Keywords :** Disciplinary offence, Civil servants, Civil servant discipline, The NACC

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากบุคคลหลายท่านทั้งด้านวิชาการ ให้กำลังใจ และการให้คำแนะนำ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและขอบพระคุณอย่างยิ่ง

ในการนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณวิภา เมืองถ้ำ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ท่านอาจารย์ได้ให้คำปรึกษาคำแนะนำ การเอาใจใส่เป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นประธานกรรมการสอบ ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุพัตรา แผนวิจิต เป็นอย่างยิ่งที่ร่วมเป็นกรรมการสอบและได้กรุณาให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างมาก ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ตลอดหลักสูตรของการศึกษา จนสามารถจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จนสมบูรณ์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่คอยอำนวยความสะดวกในทุก ๆ ด้านตลอดระยะเวลาการศึกษาในระดับปริญญาโทมาบัดนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณมารดาและพี่ชายที่คอยสนับสนุนในทุก ๆ ด้านและคอยให้กำลังใจมาโดยตลอด ทั้งสองเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้การศึกษาในระดับปริญญาโทมาบัดนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในสาขากฎหมายมหาชนและเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษาสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้ หากงานเขียนฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ ด้วย

นางสาวญาณินี ศรีสุวรรณ

## สารบัญ

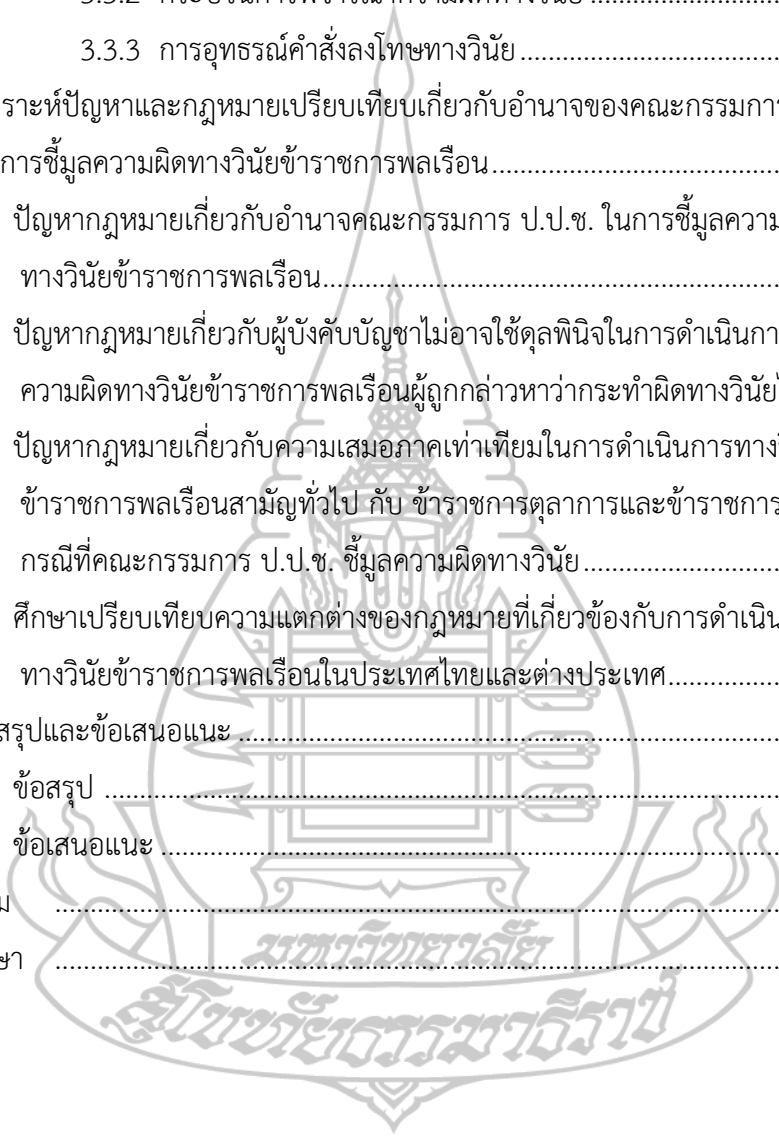
หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	6
3. สมมติฐานในการศึกษา.....	7
4. ขอบเขตของการศึกษา .....	7
5. ระเบียบวิธีวิจัย.....	8
6. คำนิยามศัพท์ .....	8
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ .....	11
1. แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐ .....	11
1.1 หลักนิติธรรม.....	11
1.2 หลักความเสมอภาค.....	14
2. แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	16
3. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ .....	18
3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	18
3.1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย.....	18
3.1.2 หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ.....	19
3.2 หลักกฎหมายปกครองทั่วไป.....	21
3.2.1 หลักความเป็นกลาง.....	21
3.2.2 หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเอง ของประชาชน.....	21
3.2.3 หลักเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น.....	22

3.3	หลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	22
3.4	หลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 .....	24
4.	แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	25
4.1	วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง .....	26
4.2	ประเภทของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง .....	27
5.	หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย .....	28
บทที่ 3	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ .....	31
1.	การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	31
1.1	วินัยและการลงโทษทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	32
1.2	ประเภทของโทษทางวินัย.....	33
1.3	กระบวนการลงโทษทางวินัย .....	33
1.4	ระบบอุทธรณ์.....	34
2.	การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของประเทศอังกฤษ.....	35
2.1	องค์กรกลางบริหารบุคคลด้านวินัย.....	35
2.2	การจัดโครงสร้างองค์กร .....	36
2.3	อำนาจหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย.....	36
2.4	ประเภทความผิดวินัย.....	37
2.5	กระบวนการลงโทษทางวินัย .....	39
2.6	ระบบการอุทธรณ์.....	39
2.7	คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน.....	40
2.8	ระบบร้องทุกข์.....	41
3.	การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย.....	41
3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .....	41
3.1.1	สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ.....	41
3.1.2	หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .....	42
3.2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 .....	45
3.2.1	หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	45



3.2.2 การพิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	46
3.3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 .....	51
3.3.1 อำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย.....	51
3.3.2 กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัย .....	55
3.3.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย .....	59
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	62
1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิด ทางวินัยข้าราชการพลเรือน.....	63
2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณา ความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยได้.....	68
3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป กับ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย.....	72
4. ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	73
บทที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ .....	77
1. ข้อสรุป .....	77
2. ข้อเสนอแนะ .....	80
บรรณานุกรม .....	84
ประวัติผู้ศึกษา .....	87



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งความมุ่งหมายให้ดำเนินเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้นเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระเป็นไปอย่างเข้มแข็ง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มและปรับปรุงอำนาจขององค์กรอิสระในหลายเรื่อง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระทั้งหลายร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรด้วย<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีพฤติกรรมเช่นว่านี้ ก็ให้ไต่สวนและมีความเห็น หรือไต่สวนและวินิจฉัยเพื่อดำเนินการตามกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว รวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลนั้น ๆ ด้วย อันเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบทยามาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2562. หน้า 368.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 403.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>3</sup> ที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐไว้ในมาตรา 28 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาหรือเรียนว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดซึ่งได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน แล้วมีความเห็นและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ<sup>4</sup> กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมถึงดำเนินการกับบุคคลใดซึ่งร่วมกระทำเกี่ยวข้อง หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนวินิจฉัยเกี่ยวกับ กรณีความร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>5</sup> โดยเน้นไปในความผิดทางอาญาหรือดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริต แต่ถึงกระนั้นจะเห็นว่าในมาตรา 91 และมาตรา 98 มีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้อีกด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 1 ส่วนที่ 2 เรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจนเหมือนเช่นความผิดในลักษณะที่เป็นความผิดทางอาญา จึงทำให้เกิดปัญหาถึงความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นกฎหมายสำคัญในลักษณะกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เป็นเสมือนคัมภีร์ในการทำงานของข้าราชการพลเรือน เป็นกฎหมายหลักของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ<sup>6</sup> ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 28.

<sup>4</sup> “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบกับบัญชี.

<sup>5</sup> ปริญ อารัมเรืองกุล. การส่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดย้อนหลัง. วารสารมหาจุฬาริชาการ, 8(1), 232 - 251. หน้า 239.

<sup>6</sup> สำนักงาน ก.พ. สารสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัท โกลบอล อินเทอร์เน็ตคอมมิวนิเคชั่น จำกัด. 2550. หน้า 31.

ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้การลงโทษข้าราชการเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมตามกระบวนการตามหลักคุณธรรม โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการและการใช้อำนาจดุลพินิจกำหนดโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 7 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งซึ่งผู้ถูกสั่งลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการแล้วส่งความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการผู้นั้นลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยมีให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ให้ไว้ตามกฎหมาย อีกทั้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติและเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการ

ทั้งนี้ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า กรณีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>8</sup> ติความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันทั้งในทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดตามความผิดหลักสามฐาน อันได้แก่ 1) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ 2) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ 3) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น สำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องกันต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลทางอาญาหรือทางวินัยแล้วแต่กรณีตามความผิดหลักทั้งสามฐานที่ได้กล่าว หากมีความผิดอื่นทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดหลักทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งในสามฐาน หรือหากมีความผิดอื่นทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดหลักทางวินัยในลักษณะที่เกี่ยวข้องกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจที่จะชี้มูลความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องนั้นหรือทางวินัยที่เกี่ยวข้องนั้นไปในคราวเดียวกันได้ และมีผลผูกพันกับผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 114.

<sup>8</sup> ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2564. ส่วนที่ 1 หน้า 3 - 4.

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย แต่ในทางกลับกัน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางอาญาในความผิดซึ่งเป็นความผิดฐานหลักสามฐานใดฐานหนึ่งแล้ว ในการชี้มูลความผิดทางวินัยก็จะต้องชี้มูลความผิดในความผิดฐานหลักดังที่กล่าวแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยซึ่งมิใช่ความผิดฐานหลักดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจชี้มูลความผิดทางวินัยอื่นที่เกี่ยวข้องพร้อมกันได้ และไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการพิจารณาโทษทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่บังคับใช้แก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป<sup>9</sup>

และจากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด<sup>10</sup> ได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่าข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเฉพาะที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดสามฐานหลัก เช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังที่กล่าวเท่านั้น เนื่องจากองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดทั้งสามฐานดังกล่าวบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาจึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่น เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลดังกล่าวจึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก่อนจึงจะพิจารณาลงโทษได้ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษโดยไม่ได้ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการรวมทั้งชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1037/2558 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2558 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ. 25/2560 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560.

ลงโทษความผิดฐานอื่นได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ชี้มูลได้เพียงความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจึงลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้เพียงฐานเดียว

ส่วนการชี้มูลภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้ในการกระทำคราวเดียวกัน ถือเป็นเหมือนเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ดังนั้นหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและความผิดฐานอื่นรวมมาด้วยในการกระทำคราวเดียวกัน เช่น ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และความผิดฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทั้งสองฐาน ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในการกระทำความผิดฐานอื่น โดยไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ นั้น สำหรับประเด็นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่า การชี้มูลในการกระทำความผิดฐานอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวจึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาไม่สามารถนำรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยเพื่อลงโทษผู้ถูกชี้มูลได้ ซึ่งในประเด็นนี้ยังถือเป็นข้อโต้แย้งกันอยู่<sup>11</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2561 แล้วนั้น แต่จากการศึกษาเปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (2) แล้ว พบว่า หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งล่าสุดเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2565 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด<sup>12</sup> ได้สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ความผิดฐานประมาทเลินเล่อ

<sup>11</sup> จิตติมา เกียนมิตรภาพ. การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่.

สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. 15 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจากบทความเผยแพร่ในเว็บไซต์ ก.พ.ค.

<http://www.mspc.ocsc.go.th/2020/02/การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ-ป-ป-ช-ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่>.

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.82/2565 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2565.

เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง อันเป็นมูลความผิดทางวินัย โดยศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานของรัฐร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยในกรณีอื่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย อันเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่จะดำเนินการในแต่ละกรณีที่ไม่ซ้ำซ้อนกันและเป็นการเกี่ยวพันกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ใช้อำนาจชี้มูลผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงไม่มีอำนาจกระทำได้

จากกรณีดังกล่าว ประเด็นเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยก็ยังคงอยู่ได้แย้งอยู่ ที่ยังคงรอความชัดเจนในการตีความอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในเรื่องดังกล่าวจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณา เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความและปัญหาในทางปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา จึงควรมีการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยให้มีความชัดเจนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ
- 2.2 ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ
- 2.3 ศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ
- 2.4 ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการให้มีความเหมาะสม มีการพัฒนาและคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรม เสมอภาค เป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือต่อไป

### 3. สมมติฐานในการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ต่อไป<sup>13</sup> นั้น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่ไม่ได้เกิดจากฐานทุจริต ต่อหน้าที่ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นความผิดในทางอาญา เมื่อเป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนหรือขัดกันเองหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งศาลปกครองและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างก็ตีความกฎหมายแตกต่างกัน แต่ถึงกระนั้นกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย และการรักษาวินัย ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งประเทศไทยมีการจัดตั้งทั้งศาลปกครองและหน่วยงานพิเศษด้านการไต่สวนทางวินัยของข้าราชการพลเรือนเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับการกระทำทุจริต ควรที่จะคืนอำนาจในส่วนนี้ออกไป

### 4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตไว้โดยศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนและการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยศึกษาหลักการและสภาพปัญหาในการบังคับใช้โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 98.



ในหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการดังกล่าว คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศอังกฤษ ตลอดจนศึกษาจากแนวคำพิพากษาต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อหาแนวทางในการพัฒนามาตรการ รวมถึงหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยให้เหมาะสมต่อไป

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษา และเอกสารอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

## 6. คำนิยามศัพท์

**6.1 ข้าราชการพลเรือน<sup>14</sup>** หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

**6.2 วินัย ตามนัยของสำนักงาน ก.พ.<sup>15</sup>** หมายถึง การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน อันได้แก่ บทบัญญัติวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น นอกจากนี้ วินัยยังหมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทวินัยที่กำหนดไว้

**6.3 การดำเนินการทางวินัย<sup>16</sup>** หมายถึง การดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับกระทำเป็นแบบพิธีการตามกฎหมาย กรณีเมื่อข้าราชการพลเรือนกระทำความผิดทางวินัยหรือกรณีถูกกล่าวหา

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

<sup>15</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ., 2553. หน้า 3. อ้างใน อรนิช สุขบาล. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2563. หน้า 7.

<sup>16</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. คู่มือการดำเนินการทางวินัย. หน้า 57.

ว่ามีการกระทำความผิดทางวินัย การตั้งเรื่องกล่าวหาทางวินัย การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาความผิดทางวินัย การกำหนดโทษทางวินัย รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยนั้น ยังหมายความรวมถึง การส่งเสริม การป้องกัน การเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยและป้องกันการกระทำผิดวินัยพร้อม ๆ กันด้วย

**6.4 เจ้าพนักงานของรัฐ**<sup>17</sup> หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**6.5 เจ้าหน้าที่รัฐ**<sup>18</sup> หมายถึง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาศักดิ์ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง ที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**6.6 คณะกรรมการ ป.ป.ช.**<sup>19</sup> หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

**6.7 ก.พ.ค.**<sup>20</sup> หมายถึง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

**6.8 อ.ก.พ. สามัญ**<sup>21</sup> หมายถึง คณะอนุกรรมการสามัญ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง”

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม”

คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด”

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 4

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 24

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 14.

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 เพื่อทราบถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับมาตรการลงโทษและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

7.2 เพื่อทราบถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ

7.3 เพื่อทราบถึงการวิเคราะห์การดำเนินการเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการตามกฎหมายประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษ

7.4 เพื่อทราบถึงแนวทางการปรับปรุงปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดลงโทษทางวินัยของข้าราชการที่เหมาะสม เป็นธรรม เสมอภาค เป็นที่ยอมรับ และน่าเชื่อถือต่อไป



## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

ประเทศที่มีระบอบการปกครองที่ยึดหลักอำนาจอธิปไตยโดยส่วนใหญ่ มักมีแนวคิดพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย โดยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐขึ้นเพื่อให้ต่างฝ่ายต่างร่วมกันปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งภายใต้แนวคิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจำแนกองค์กรของรัฐสำหรับดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของประเทศ โดยกำหนดให้เมืองค์กรของรัฐอื่นเกิดขึ้นที่เป็นอิสระนอกเหนือจาก ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนด โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก และสถานะของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกัน ซึ่งอาศัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินงานตามภารกิจที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ การใช้อำนาจขององค์กรใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานหรือแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเหตุผล ความจำเป็น และความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายด้วย

#### 1. แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐ

##### 1.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมาย เป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ (Sovereignty) สำหรับการปกครองและบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรมเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่จะนำมาซึ่งความสุข ความมั่งคั่งและสันติสุขของโลก เนื่องจากเป็นกรอบการทำงานสำคัญของสังคม ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมถึง ความเท่าเทียมกันเพื่อเป็นเกราะป้องกันและเป็นการให้สิทธิตามหลักกฎหมายอย่างเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ หรือศาสนา และในปี 2554 รัฐบาลไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระ ว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ทุกหน่วยงานของภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ ขอบเขตของหลักนิติธรรม<sup>22</sup>

ทั้งนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำแปลของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้เพียงว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้มิได้ให้ คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่ง กฎหมายที่ว่ามีอะไรบ้างแล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม นักปราชญ์ท่านต่าง ๆ ได้ให้นิยามความหมายของหลักนิติธรรมไว้ กล่าวโดยสรุป ดังนี้

1) เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครอง ที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรม ประจําใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” ต่อมา เพลโตได้หันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาเช่นกัน<sup>24</sup>

2) อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดของ เพลโตมาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครอง โดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)<sup>25</sup>

<sup>22</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. หลักนิติธรรม. *วารสารจุลนิติ*, 57(ม.ค. - ก.พ.), 33-58. หน้า 33 - 35.

<sup>23</sup> ชานินทร์ กรัยวิเชียร. *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์. 2553. หน้า 1 - 2.

<sup>24</sup> Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics. 1975. *The Law*. อังโน บริติ เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2548. หน้า 110 - 115.

<sup>25</sup> Trans. Jowett. 1926. *Politics*. อังโน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. *หลักนิติธรรม*. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2541. หน้า 23.

3) ศาสตราจารย์ ไดซี (Professor A.V. Dicey) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ เป็นผู้นำคำว่า The Rule of Law มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง โดยศาสตราจารย์ ไดซี กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม” โดย ศาสตราจารย์ ไดซี ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมาย เหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และสุดท้าย ศาสตราจารย์ ไดซี ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และนี่เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”<sup>26</sup>

4) ศาสตราจารย์ เวด (Professor E.C.S. Wade) บรรณธิการแห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้แก้ไขเพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญที่ศาสตราจารย์ ไดซี ได้แต่งไว้ โดยกล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญที่ท่านแต่งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่งชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุก ๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ บรรดามีทั้งที่ได้ตราขึ้นไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรและทั้งที่ได้ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาและที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลย ในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐานเช่นนั้น อาจทำให้ศาลเห็นว่า เขามีได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา”<sup>27</sup>

5) ศาสตราจารย์ โจเซฟ ราซ (Professor Joseph Raz) นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างเป็นอย่างมาก ในช่วงปี ค.ศ. 1977 ท่านได้ให้หลักการสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรม โดยหลักของ ศาสตราจารย์ ราซ ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและกำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและให้ความเคารพในพื้นฐานของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ไดซี โดยหลักการของศาสตราจารย์ ราซ<sup>28</sup> มีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1) กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้านามากกว่ามีผลย้อนหลัง

5.2) กฎหมายมีความแน่นอน ไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การขจัดความไม่รู้กฎหมายสามารถป้องกันได้โดยให้ความรู้แก่เขา

5.3) ควรมีเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมายที่มีความชัดเจน

5.4) ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ จะต้องได้รับความคุ้มครอง

<sup>26</sup> Dicey. *Law of the Constitution*. 1948. pp. 187 - 195. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. *หลักนิติธรรม*. วารสารจลนิตี, 57 (ม.ค. - ก.พ.), 33 - 59. หน้า 37.

<sup>27</sup> E.C.S., Wade. *Constitution Law*. 4<sup>th</sup> Edition. 1953. pp. 48 - 49. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

<sup>28</sup> Raz, Joseph. *The Rule of Law and its virtue*. The Quarterly Review, volume 93. 1997. p. 195. อ้างใน “เรื่องเดียวกัน”

5.5) หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

5.6) ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ เกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม

5.7) ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม

5.8) การใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้<sup>29</sup>

6) ศาสตราจารย์ ฟูลเลอร์ (Professor L. Fuller) ผู้เขียน “the morality of law” ได้อธิบายหลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยหลัก 8 ประการ ดังนี้

- 6.1) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- 6.2) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- 6.3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- 6.4) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ
- 6.5) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- 6.6) กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้
- 6.7) กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่ เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้
- 6.8) การบังคับใช้กฎหมาย ต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ<sup>30</sup>

โดยมิชอบ

## 1.2 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักสำคัญซึ่งได้รับการรับรองในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกฎหมายประเทศต่าง ๆ มนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันกับมนุษย์คนอื่น ๆ ในสังคม หลักความเสมอภาคจึงหมายถึงความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นได้ทั้งในทางสิทธิ

<sup>29</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”. โรงแรมรามมารีเด้นส์ กรุงเทพมหานคร. วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

<sup>30</sup> Lon L., Fuller. *The Morality of Law*. (Revised ed). New Have: Yale University Press. 1969. pp. 33-38. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. *หลักนิติธรรม*. วารสารจตุรนิติ, 57 (ม.ค.-ก.พ.), 33 - 59. หน้า 38.

และในทางหน้าที่หรือภาระ<sup>31</sup> ซึ่งในหลักความเสมอภาคนั้น หากจะมองในอีกแง่หนึ่งก็คือสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมถึงฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>32</sup> อย่างไรก็ตาม มีพฤติกรรมบางอย่างซึ่งส่งผลเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน นั่นคือ “การเลือกปฏิบัติ” ซึ่งมีลักษณะที่สัมพันธ์กับ “เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ”

ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อหลักความเสมอภาค นั้น ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันเป็นการผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายหรืออำนาจในการกำหนดมาตรการอันจะเป็นการแทรกแซงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการกระทำใด ๆ ที่อาจจะละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยหลักทั่วไปแล้วภารกิจของฝ่ายปกครองนั้นเกี่ยวกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ซึ่งตามหลักแล้วในกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งเท่านั้น หากกฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบในทางกฎหมายและกำหนดผลไว้อย่างชัดเจน เมื่อได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายแล้วแต่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของกฎหมาย ในกรณีนี้ก็ย่อมถือว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาค แต่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายอย่างผิดพลาด

หลักของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันมิได้เรียกร้องการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมีค่านึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในทางกฎหมายหมายถึง กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันสองข้อเท็จจริงเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้น สามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบ ซึ่ง Gerhard Leibholz เห็นว่าการพิจารณาว่าอะไรเป็นสาระสำคัญ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับหลักข้อห้ามมิให้ใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ ซึ่งหลักความเสมอภาคต่อกฎหมายนั้น มีหลักสาระสำคัญว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มี

<sup>31</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง ใน *เอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2526. หน้า 154.

<sup>32</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2556. หน้า 127.



สาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้เกิดต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน”<sup>33</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้น เมื่อข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงต้องดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการประเภทใดก็มีความเสมอภาค เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกัน หากใช้วิธีการและมาตรฐานที่ต่างกัน โดยแบ่งประเภทของข้าราชการนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาค

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรอัยการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ ในขณะที่องค์กรอัยการ ยังคงเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คຸ້ມครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคຸ້ມครองด้านสิทธิมนุษยชนและเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรทั้ง ห้าองค์กรเป็นไปอย่างเข้มแข็ง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2544. หน้า 178 - 179. อ้างใน โชคดี หนูชัยแก้ว. *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่มีผลความผิดวินัย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 14 - 15.

ได้เพิ่มและปรับปรุงอำนาจขององค์กรอิสระในหลายเรื่อง รวมทั้งกำหนดให้องค์กรอิสระทั้งหลายร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรด้วย<sup>34</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีพฤติกรรมเช่นว่านี้ก็ให้ไต่สวนและมีความเห็นหรือไต่สวนและวินิจฉัยเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังให้มีหน้าที่ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งรวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลนั้น ๆ ด้วย อันเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ซึ่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นส่วนสำคัญมี 3 เรื่อง คือ<sup>35</sup>

เรื่องที่ 1 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและทำความเห็น สำหรับกรณีที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เรื่องที่ 2 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรม

เรื่องที่ 3 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวต่อสาธารณชนทราบเป็นการทั่วไป

นอกจากนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำงานในเชิงรุก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางในการที่จะทำการปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ขณะเดียวกันให้สามารถ

<sup>34</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้า 368.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 410 - 411.

มอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแทนในบางเรื่อง บางระดับได้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางผ่อนปรนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มิงานคั่งค้างเกินสมควร เพราะเป็นเจตนาของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ ต้องอาศัยแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ ในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเป็นหลักประกันในการทำงานของข้าราชการการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เพื่อไม่ให้เกิดการลงโทษด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ จึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

#### 3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องกระทำภายใต้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวโดยขยายความได้ว่าการที่องค์กร ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อ มีบทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและหลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ<sup>36</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

##### 3.1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กร ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กร เจ้าหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กร ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กร

<sup>36</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2549. หน้า 18.

ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ต้องคัดกรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐ และความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้<sup>37</sup>

ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นั้น มีสาระสำคัญคือ ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไปให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์บังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ ตลอดจนกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้ เช่นเดียวกับการใช้และตีความกฎหมายปกครองที่มีอำนาจตีความจะเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย คือ จะใช้หรือตีความกฎหมายเกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไม่ได้ และจะใช้หรือตีความกฎหมายในกรณีที่กฎหมายให้ตนเองมีอำนาจในสิ่งที่กฎหมายไม่ละเว้นไม่ให้อำนาจไม่ได้เช่นกัน

การเคารพลำดับศักดิ์กฎหมาย นั้น กฎหมายในความหมายกว้าง คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่นที่มีลำดับบังคับเสมอด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองทั้งหลายทั้งปวงที่ตนเองตราขึ้นบังคับ ตลอดจนกฎหมายประเพณีทางปกครองและหลักกฎหมายทั่วไปได้ คำว่า “กฎหมาย” ย่อมหมายถึงกฎหมายทั้งหมดทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎ และเป็นมาตรการตรวจสอบว่าองค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎโดยถูกต้องหรือไม่

### 3.1.2 หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครอง จะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ในขณะที่หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้นไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออก

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 17 - 18.

โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>38</sup>

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง<sup>39</sup> แต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจจะอ้างกฎหมายประเพณี มาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครอง หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ของ องค์กรนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิก กฎหมายประเพณีนั้นเสีย เพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย<sup>40</sup>

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นี้ เป็นสาระสำคัญมากในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง เพราะในกรณีการใช้กฎหมายปกครองในลักษณะให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน กฎหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้นั้นจะต้องเป็นกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น จะอ้างหลักกฎหมาย ทัวไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการไม่ได้ และส่งผลในการตีความกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ จะตีความขยายอำนาจ นอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

นอกจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สองประการดังกล่าวแล้ว ยังมีหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่เป็นหลักกฎหมายปกครองทัวไป มีความจำเป็นในการใช้และการตีความกฎหมายปกครองเป็นอย่างมาก เพราะหลักกฎหมายปกครองทัวไป เป็นหลักกฎหมายที่ศาลปกครองต่างประเทศ เช่น ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส หรือศาลปกครองเยอรมัน และตำรวจวิชาการ ได้คิดค้นจนเป็นที่ยอมรับในวงการกฎหมายปกครอง โดยหลักกฎหมายปกครองทัวไป เป็นข้อความคิดที่สร้างขึ้นในระบบกฎหมายปกครอง ที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะ กับสิทธิเสรีภาพประชาชนตามปรัชญากฎหมายมหาชน ดังนั้น การใช้กฎหมายปกครองโดยเฉพาะการ ตีความกฎหมายปกครอง จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองทัวไปที่เป็นรากฐานที่มาของกฎหมาย ปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาพิจารณาประกอบการตีความเสมอ

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 21 - 22.

<sup>39</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง. ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2543. หน้า 120 - 121.

<sup>40</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. หน้า 17 - 18.

### 3.2 หลักกฎหมายปกครองทั่วไป

หลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า มีหลักกฎหมายบางอย่างที่อยู่ นอกเหนือเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมาย และนอกเหนือจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่อยู่ภายนอกและอยู่เหนือเจตนาของศาล หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ บางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากมูลบทเบื้องต้นของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) บางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากตรรกะทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกิดสภาวะไม่มีชื่อไม่มีแป๊ะขึ้นในบ้านเมือง<sup>41</sup> หลักกฎหมายปกครองทั่วไป ได้แก่

#### 3.2.1 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น หลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่

#### 3.2.2 หลักฟังความอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน

หลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง หลักนี้บังคับว่า ก่อนการวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้บุคคลนั้นมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลนั้นอยู่ในสถานะที่จะปกป้องสิทธิหรือประโยชน์ของตนได้อย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นข้อมูลในการออกคำสั่ง และเหตุผลที่จะใช้ในการออกคำสั่งให้แก่บุคคลนั้นทราบ รวมทั้งต้องให้เวลาพอสมควรแก่บุคคลนั้นในการเตรียมพยานหลักฐานของตน

<sup>41</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง*. หน้า 153.

### 3.2.3 หลักเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น

ในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นำมาซึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยในรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศของรัฐต่าง ๆ มักจะรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของประชาชนไว้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป แต่ทั้งนี้ การใช้สิทธิเสรีภาพของตนจะต้องไม่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลมิให้ปัจเจกชนแต่ละคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนเกินขอบเขต จนไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งในการดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจในการกระทำการ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจในการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมเป็นข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเสมอ จึงเป็นที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า สิทธิเสรีภาพเป็นหลักทั่วไป การจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะทำได้แค่เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

### 3.3 หลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2551

การลงโทษทางวินัยข้าราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพราะเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยก็ควรได้รับโทษเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง แต่ถ้าหากข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้ การลงโทษทางวินัยจึงเป็นการรักษามาตรฐานความประพฤติและสมรรถภาพของข้าราชการ ซึ่งการลงโทษทางวินัยจะต้องมีการลงโทษโดยฉับพลัน กล่าวคือ จะต้องมีการลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับความผิด การลงโทษจะต้องให้เป็นธรรมและมีการลงโทษเสมอหน้ากัน รวมทั้งให้เหมาะสมกับความผิด หากมีการลงโทษเป็นไปเพราะความไม่ชอบพอเป็นการส่วนตัว จะทำให้ข้าราชการเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื่องจากอาจถูกผู้บังคับบัญชากลับแก้งได้ การลงโทษทางวินัยนอกจากจะทำให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าถูกลงโทษกรณีใดแล้ว ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษได้รู้สำนึกในการกระทำของตนว่าสิ่งที่ได้กระทำไปเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ ทั้งนี้ การที่ถูกลงโทษจะทำให้มีการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น อีกทั้ง งานของทางราชการเป็นงานที่เกี่ยวกับประชาชน หากข้าราชการผู้ที่ได้รับผิดชอบปฏิบัติต่อประชาชนไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเรียกเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของทางราชการ เมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย จึงต้องถูกลงโทษทางวินัยเพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทางราชการนั้น

การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อให้การดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยความถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการทางวินัย รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการ การใช้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาในการกำหนดโทษทางวินัย จะต้องเป็นไปตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมาย และต้องมีการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายแทบทั้งสิ้น การบังคับบัญชา รวมถึงการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญทำให้การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประเทศมีเสถียรภาพ มีความมั่นคง ประชาชนมีความเป็นอยู่ อย่างสงบสุข สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อระบบราชการและประเทศ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน แบบแผน ธรรมเนียม รวมถึงนโยบายของรัฐหรือมติคณะรัฐมนตรี ข้อสั่งการต่าง ๆ โดยบุคคลที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการจะต้องดำเนินการปฏิบัติให้ประสาน สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ มีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตาม หลักการบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคลที่ดี จึงต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรมจริยธรรม อันประกอบด้วยหลักการหรือแนวทางสำคัญ ๆ คือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน หลักความรู้ ความสามารถ หลักความเป็นกลางทางการเมือง และหลักการที่มีความสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการประกันความมั่นคงในอาชีพราชการ ซึ่งหมายถึง การให้หลักประกันความเป็นธรรม แก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผลหรือด้วยเหตุ อันไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใด ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ คือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนหรือของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยรวมถึงการมีคำสั่งลงโทษ ทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะในรูปแบบ ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัดเสมอ<sup>42</sup>

<sup>42</sup> โชคดี หนูชัยแก้ว. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมีผลความผิดวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 20 - 21.



### 3.4 หลักการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการปกครองการบริหารราชการของแผ่นดิน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นไม่ได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังต้องกำหนดนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจการบริหารประเทศของรัฐบาลมีอย่างกว้างขวางครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งในการบริหารงานของรัฐบาลมีความเกี่ยวพันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงพยายามสร้างสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งหาวิธีการในการควบคุมเพื่อการบริหารประเทศ โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการเมืองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือเอกชนอันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่ว ๆ ไป คือ กำหนดให้เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการได้ ซึ่งความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>43</sup>

ความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนมีเหตุผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ค่านิยมต่าง ๆ จึงทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมืองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ประกอบกับโครงสร้างของระบบราชการแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

<sup>43</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2554. หน้า 362.

โดยสรุปแล้ว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถือเป็นกลไกของการบริหารราชการของรัฐ ในรูปแบบสมัยใหม่ อันมีแนวคิดมุ่งไปในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็น ปัญหาในปัจจุบันคือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการปฏิบัติราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหาร แบบเดิมยึดติดอยู่กับระเบียบกฎหมาย การถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายหลายฉบับ โดยไม่พิจารณา เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ และปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารแบบเดิม เกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมประโยชน์ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งหรือการทักท้วงผลกระทบที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งเกิดจากแนวความคิดพื้นฐานในการปกครองของรัฐเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ ที่ว่ารัฐจะต้องอยู่ภายใต้ กฎหมายและการดำเนินการปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นกฎเกณฑ์ของสังคม รัฐจะใช้ อำนาจในการปกครองตามอำเภอใจโดยไร้ขอบเขตมิได้ ดังนั้น เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจและเป็นการ ประกันว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองมีการปฏิบัติโดยยึดหลักนิติรัฐหรือไม่นั้น จึงต้องมีระบบการตรวจสอบ โดยผู้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม กฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรให้คู่กรณีมีโอกาสอุทธรณ์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายได้ เพราะนอกจากจะเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้ว ยังเป็นการให้ความ เป็นธรรมคู่กรณีอีกด้วย การกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองก็เพื่อเป็นการ ระวังข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่าเป็นไป ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำนั้น ๆ เพื่อทราบถึงข้อบกพร่องและทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด แต่หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อเท็จจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งยังช่วยกลั่นกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล จึงอาจกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้หลักดำเนินการ

เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนที่จะดำเนินการฟ้องคดีปกครอง<sup>44</sup>

นอกจากนี้ การอุทธรณ์ยังถือเป็นหลักการประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีโอกาสตรวจสอบความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดและเป็นการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่ดำเนินการสอบสวนทางวินัย และสั่งลงโทษโดยที่การดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial Due Process) โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่การสอบสวน พิจารณา ตัดสิน ลงโทษ และอุทธรณ์ ซึ่งเป็นทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษข้าราชการสถานหนัก คือ การออกจากราชการ อันเป็นการกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของข้าราชการอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีสิทธิในการอุทธรณ์ และเป็นกระบวนการอุทธรณ์ที่กฎหมายรับรอง เพื่อเป็นหลักประกันและทำให้การดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการเป็นไปโดยความถูกต้องมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งการอุทธรณ์เป็นมาตรการของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น<sup>45</sup>

#### 4.1 วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้น มี 3 ประการ ดังนี้

##### 4.1.1 เพื่อให้เกิดการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ

การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นวิธีการช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายของคู่กรณีที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ดีกว่ากระบวนการใช้สิทธิทางศาล เพราะการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาพิพากษาคดีของศาล นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองไปในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสมต่างกับการพิจารณาคดีของศาลที่ต้องวินิจฉัยคดีพิพาทไปตามบทกฎหมายและยึดถือแนวคำพิพากษาเป็นสำคัญ

<sup>44</sup> เยาวลักษณ์ สุธีสถิระ. สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 47.

<sup>45</sup> โชคดี หนูชัยแก้ว. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย. หน้า 35.

#### 4.1.2 เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการคำสั่งการดำเนินการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การอุทธรณ์เป็นมาตรการในส่งเสริมการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของตน หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ก็อาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่งได้

#### 4.1.3 เพื่อลดภาระคดีความในชั้นศาล

การอุทธรณ์เป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยถ่วงดุลข้อพิพาทและลดจำนวนคดีพิพาทที่จะเข้าสู่ชั้นศาล เนื่องจากข้อพิพาทอาจจะบงกชในชั้นของการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามคำขอของคู่กรณี หรือคู่กรณีอาจพิจารณาเหตุผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยอมรับว่าคำสั่งที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมแล้ว จึงไม่ติดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งต่อไปในชั้นศาลอีก

### 4.2 ประเภทของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การพิจารณาเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น อาจมีได้หลายลักษณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจจำแนกได้ ดังนี้<sup>46</sup>

#### 4.2.1 พิจารณาในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการอุทธรณ์

เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นกรณีการอุทธรณ์แบบบังคับหรือไม่บังคับก็ได้ ระบบการอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไป เป็นกรณีที่ไม่มีการกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองที่จะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เสมอ การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนพิจารณาที่ไม่มีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้และจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยหลักจะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

#### 4.2.2 พิจารณาในด้านขององค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

สามารถแบ่งได้ในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครอง

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 36 - 37.

ตามที่กฎหมายกำหนด และการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

#### 4.2.3 พิจารณาในด้านของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์การวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล

อาจแบ่งได้เป็น ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก เป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้ คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะดำเนินอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือจะอุทธรณ์ต่อองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงได้เลยก็ได้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้จะมีลักษณะเหมือนกับบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนมีสิทธิที่จะเลือกอุทธรณ์ได้ และระบบอุทธรณ์แบบบังคับเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ซึ่งเป็นไปตามหลักการเยียวยาทางปกครองให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี โดยมีสาระสำคัญว่าคู่กรณีหรือบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาทบทวน และเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในฝ่ายปกครองก่อน โดยถือว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่สำคัญและเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแบบบังคับเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องถือปฏิบัติ หากคู่กรณีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อน แต่ได้นำเรื่องไปยื่นต่อองค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงโดยตรงผลที่ตามมาก็คือ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากยังไม่มีผลการดำเนินการตามขั้นตอนอย่างถูกต้องครบถ้วนก่อน

### 5. หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งแนวทางและหลักการดำเนินการทางวินัยเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีดังกล่าวหาว่าผู้นั้นมีมูลหรือไม่ หากเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่หากกรณีที่เกิดการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูลที่มีข้อความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟัง คำชี้แจง

ของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้<sup>47</sup> แต่หากปรากฏว่าเป็นกรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยทราบ และจะต้องรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกดำเนินการทางวินัย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกดำเนินการทางวินัย ไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง หากเห็นว่าผู้ถูกดำเนินการทางวินัยได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งลงโทษทางวินัยตามสมควรแก่กรณี<sup>48</sup>

สำหรับผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 8 บัญญัติให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัย สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้อุทธรณ์เพื่อทราบ และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย ซึ่งหากกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.<sup>49</sup> จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยและได้พิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยเมื่อปรากฏกรณีมีมูลอันควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดทางวินัย ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนรายนั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม (Merit System) เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษมีโอกาสแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ใช้อำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัยแล้วสั่งลงโทษ โดยที่การดำเนินการทางวินัย จัดเป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial due Process) โดยเลียนแบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การสอบสวน พิจารณา ตัดสินลงโทษและอุทธรณ์ ทำนองเดียวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษข้าราชการพลเรือนสถานหนักถึงขั้นให้ออกจากราชการ ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนเสถียรภาพของข้าราชการพลเรือน จึงจำเป็นต้องให้มีสิทธิอุทธรณ์และกระบวนการ

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 92.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 93.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 114 - 116.

อุทธรณ์ที่กฎหมายรับรอง เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการพลเรือนและทำให้การดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น<sup>50</sup>

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ยกเรื่องคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีลักษณะเป็นการร้องเรียนหรือร้องคัดค้านโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต่อคณะกรรมการ หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกำหนด โดยการร้องเรียนหรือโต้แย้งว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยดำเนินการไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่มีความยุติธรรมต่อตน และขอให้คณะกรรมการหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อพิจารณาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งความสำคัญของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย มีช่องทางในการร้องขอรับความยุติธรรม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการกระหนาบกระเทือนต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือน เป็นผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการลดลง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงต้องบัญญัติให้มีวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>51</sup>



<sup>50</sup> กิ่งทอง เมืองษา. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. 2559. หน้า 29.

<sup>51</sup> สำนักกฎหมายปกครอง. งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวินิจฉัยปฎิบัติราชการทางปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2555. หน้า 2 - 16.

### บทที่ 3

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่สำคัญในระบบคุณธรรมซึ่งจะใช้ในกรณีที่ข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เจตนาธรรมในการดำเนินการทางวินัย คือ การดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาขึ้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงนั้นได้ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสนำพยานหลักฐานมานำเสนอชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายต่อไป

การดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดในกฎหมายจึงเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพการรับราชการว่าข้าราชการจะไม่ถูกสั่งลงโทษ หรือไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการจนกว่าจะได้มีการพิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางวินัยไว้จริง ซึ่งในบทนี้จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐในระบบการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการวินัยข้าราชการของประเทศไทย

#### 1. การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>52</sup>

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

<sup>52</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545. หน้า 62. อ้างใน โชคดี หนูชัยแก้ว. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่มูลความผิดวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 75.



## 1.1 วินัยและการลงโทษทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 1.1.1 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น ศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี โดยในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยข้าราชการไว้โดยเฉพาะ

### 1.1.2 ขอบเขตอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์บังคับใช้กับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้น ข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังบังคับใช้กับข้าราชการบำนาญอีกด้วย

### 1.1.3 ประเภทความผิด

ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการกำหนด การกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยสำหรับข้าราชการไว้ 2 กลุ่ม ดังนี้

#### 1) ข้าราชการทั่วไป

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BBG) มาตรา 77 ได้กำหนดว่าข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการ ถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้น จะเป็นความผิดวินัยได้เฉพาะกรณีที่มีการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพ และความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการอาจแบ่งได้ ออกเป็น 9 เรื่อง ดังนี้

- (1) หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ
- (2) หน้าที่ในการปฏิบัติงานตน
- (3) ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
- (4) หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
- (5) การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพ

หลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ

- (6) ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่าง ๆ
- (7) เวลาทำงาน
- (8) ที่พัก
- (9) เครื่องแบบ

## 2) ข้าราชการบำนาญ

มาตรา 77 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญไว้ ดังนี้

(1) กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย ในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(2) เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธ์สาธารณรัฐ

(3) กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามมิให้รับสิ่งของ

### 1.2 ประเภทของโทษทางวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐ มาตรา 5 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และสำหรับข้าราชการบำนาญ 2 สถาน ดังนี้

#### 1.2.1 โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป ได้แก่

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) ปรับ
- 3) ลดเงินเดือน
- 4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีชั้นเงินเดือนลดลง
- 5) ให้ออกจากราชการ

#### 1.2.2 โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ ได้แก่

- 1) ลดเบี้ยบำนาญ
- 2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

### 1.3 กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

#### 1.3.1 กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ (มาตรา 26 BDO)

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่เป็นกรณีที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัย และในชั้นสอบสวน หากการดำเนินการสอบสวนไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาส

ให้ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย โดยก่อนการเปิดโอกาสรับฟังความชี้แจงในครั้งแรก จะต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อกล่าวหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบว่าตนอาจให้ความเห็นชี้แจงโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นชี้แจงใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องแจ้งข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่ และแจ้งผลการสอบสวนให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนในเรื่องทางวินัยของสหพันธ์ได้ทราบด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนวินัยต่อไปได้ โดยให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่

หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่จะมีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้ คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์หรือโทษปรับ

### 1.3.2 กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ เริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มเรื่องทางวินัยยื่นคำร้องเพื่อเสนอเรื่องต่อศาล และให้ส่งเรื่องให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการทางวินัยของสหพันธ์ด้วย ในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ มาตรา 41 BDO กำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นเพื่อมีอำนาจหน้าที่สำหรับดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

### 1.4 ระบบอุทธรณ์

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายในสองสัปดาห์นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องนั้น ๆ ภายในหนึ่งสัปดาห์ เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการที่รับผิดชอบในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า หากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

## 2. การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของประเทศอังกฤษ<sup>53</sup>

ระบบวินัยของประเทศอังกฤษจะอยู่ภายใต้ The Civil Service Management Code ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996<sup>54</sup> โดยได้กำหนดกรอบของการทำงานและค่านิยม (values) ต่าง ๆ ที่ข้าราชการพลเรือน (civil servants) ทั้งหลายต้องยึดถือปฏิบัติเอาไว้ในหมวด The Civil Service Code และยังสามารถกำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนเอาไว้ในหมวด 4.3 Conduct : Standards of Propriety ของ The Civil Service Management Code ด้วย โดยในระบบของประเทศอังกฤษ นั้น ข้าราชการพลเรือน (civil servants) จะไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร และลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น (local government) และของรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)

### 2.1 องค์กรกลางบริหารบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้น จะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855<sup>55</sup> โดยมีหน้าที่ทั้งปวงที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม (merit system) และต้องอยู่บนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1995 ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioner) ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ (Propriety) และความผิด (Conscience) ของข้าราชการ

<sup>53</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545. หน้า 62. อ้างใน สัญชัย สิริเดช. ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดทางวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 65 - 71.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 38.

<sup>55</sup> Gavin Drewry. 1991. อ้างใน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545.

ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเอง และมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioner)

## 2.2 การจัดโครงสร้างองค์กร

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) นั้น จะได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ โดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี (by Order in Council) ปัจจุบันมีจำนวน 15 คน โดยมี The First Commissioner เป็นหัวหน้า ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่ารองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commissioners) จึงเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะไม่ได้รับการแต่งตั้งดั่งเช่น ข้าราชการธรรมดา แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น จะถือเป็นข้าราชการ และถึงแม้จะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ แต่ในส่วนของงบประมาณนั้น เป็นเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ คือ อยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

## 2.3 อำนาจหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) ตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ (Civil Service) ดังนี้

- 1) จะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม
- 2) จะต้องบัญญัติและจัดพิมพ์ Recruitment Code บนหลักของความเอาใจใส่ และให้คำอธิบายโดยละเอียด รวมทั้งแสดงสภาพที่เป็นข้อยกเว้นต่าง ๆ ภายใต้มติของคณะกรรมการ
- 3) สามารถที่จะตรวจสอบทั้งนโยบาย และการปฏิบัติในระบบการรับบุคคลเข้ารับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และหน่วยงานอื่นของรัฐ (Agencies) เพื่อให้แน่ใจว่า Recruitment Code นั้นได้รับการปฏิบัติตาม
- 4) อาจกำหนดให้องค์กรที่ได้รับแต่งตั้งบุคคลนั้น จัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้ารับราชการ
- 5) อาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

(1) ออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

(2) เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใด ๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใด ๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

(3) ให้คำแนะนำ (Recommendations) ต่าง ๆ

นอกจากนี้จะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อถวายเป็นรายงานแก่ประมุขของรัฐ และจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะ

## 2.4 ประเภทความผิดทางวินัย

ตาม Civil Service Code ของประเทศอังกฤษ นั้น ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

1) ทั้งระเบียบข้อบังคับและการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการพลเรือน นั้น จะต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ เป็นกลางทางการเมือง และปราศจากอคติ เพื่อช่วยเหลืองานของรัฐบาล ทั้งตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายหรือในกระบวนการตัดสินใจและในการบริหารงาน เพื่องานบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน

2) ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อองค์พระประมุขตามบทบัญญัติของกฎหมายในราชการบริหารทั้งปวง ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายนี้ และข้าราชการพลเรือนจักต้องมีความซื่อสัตย์ต่อหน่วยราชการที่ตนสังกัดอยู่

3) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายนี้และตามกฎหมายอื่น เช่น

(1) ความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี และในบางกรณีก็อาจต้องรับผิดชอบต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว

(2) เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สาธารณะไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุและตามที่กฎหมายกำหนด

(3) มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ พันธกรณีระหว่างประเทศและตามคำสั่งศาล

(4) ข้อประกาศที่ชี้แนะเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม

4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องประพฤติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะต้องให้ข้อแนะนำรวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐมนตรี หรือในบางกรณีแก่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะองค์กรหรือผู้ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลาง

ทางการเมือง โดยปราศจากความเกรงกลัวและความเอนเอียง และจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงหรือเจตนาที่จะชักนำให้เข้าใจผิดแก่รัฐมนตรี รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือสาธารณชน

5) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารอย่างไร้ประสิทธิภาพ

6) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงาน เพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้นได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผล และมีประสิทธิภาพ

7) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอก เพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

8) ข้าราชการพลเรือนต้องประพฤติตนในวิถีทางที่สมควร เพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจจากรัฐมนตรี หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบองค์กร และข้าราชการยังต้องจำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตน

9) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่ใช้ติดต่อกันภายในหน่วยงานของรัฐ หรือที่เป็นความลับซึ่งได้จากบุคคลอื่นโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายนี้มิได้กำหนดให้ข้อมูลใดที่ถือเป็นความลับหรือที่ต้องเปิดเผย เว้นแต่ตามที่ปรากฏอยู่โดยกฎหมายอื่นหรือตามคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นกฎหมาย และข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่กระทำการอันเป็นอุปสรรคหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายในการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎร และผู้รับผิดชอบองค์กรนั้น ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ๆ ในหน่วยงานราชการอันตนได้มาในฐานะที่เป็นข้าราชการให้บุคคลอื่นได้ทราบโดยไม่ได้รับมอบอำนาจโดยไม่เหมาะสมหรือก่อนเวลาอันควร

ภายใต้ Standard of Propriety ก็ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือนต้องรับรู้และปฏิบัติตาม The rules on the acceptance of outside appointment by Crown servants ซึ่งกำหนดอยู่ในภาคผนวก A (Annex A) ของ Civil Service Management Code ด้วย

2) ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่าง ๆ ได้ ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจกระทำการหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปเพื่อก่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นหุ้นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

3) ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน รวมทั้งที่สมาชิกในครอบครัว (คู่สมรส รวมถึงที่ยังไม่ได้จดทะเบียน และบุตร) ถือหุ้นอยู่และรวมถึงที่ผู้อื่นครอบครองถือไว้แทนบุคคลเหล่านี้ต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นและที่ตนสังกัดอยู่นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อีกทั้ง ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานซึ่งตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเดินทางไปเพื่อสงวนรักษา ควบคุม หรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใด ๆ

4) หากข้าราชการผู้ใดตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ ต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวกับหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งต้องรายงานให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบ หากถูกจับกุมแล้วถูกปฏิเสธการประกันตัวหรือถูกดำเนินคดีในความผิดอาญา ซึ่งไม่ใช่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนใบขับขี่หรือถูกคุมขังเนื่องจากโทษจากการขับขี่

## 2.5 กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาวินัยอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณีที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วย

การวินิจฉัยวินัยที่เกี่ยวข้องกับปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) หรืออธิบดีหรือเทียบเท่า ต้องกระทำโดย Head of Home Civil Service หลังจากได้ปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว สำหรับการวินิจฉัยว่าจะไม่ดำเนินการทางวินัยและดำเนินการทางอาญาแทนในกรณีฉ้อโกง นั้น ต้องกระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้มีการปรึกษากับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้ว ข้าราชการที่อยู่ระหว่างการสอบสวนคดีอาญาหรือการดำเนินการทางวินัย อาจต้องถูกพักราชการ หากเป็นกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ

## 2.6 ระบบการอุทธรณ์

ใน Civil Service Code ได้กำหนดไว้ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม ฝ่าฝืนต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือ Profession Code หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไปตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากผลคำชี้แจงที่ออกมาหรือผลที่ได้รับยังไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยัง



คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ ทั้งนี้ กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners)

## 2.7 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board)

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commissioners) แล้ว ยังมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กฤษฎีกาที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (Civil service Appeal Board) ประกอบไปด้วยคณะบุคคล อันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Official Side Panel และอีกคนจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union ตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet office) ส่วนประธานกรรมการนั้น จะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้นสำหรับกรรมการที่มาจากหน่วยงานราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่งเป็นระยะเวลา 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ในการได้ส่วนพิจารณา คำอุทธรณ์ในกรณีต่อไปนี้

- (1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
- (2) การตัดสิทธิ์ที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ
- (3) การให้ออกจากราชการและการเกษียณราชการก่อนกำหนด
- (4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่ข้าราชการควรได้รับในมูลเหตุ

ที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ทำการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว อาจมีคำวินิจฉัยซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก หากคณะกรรมการได้ได้ส่วนอุทธรณ์แล้ว มีข้อสรุปเป็นคำวินิจฉัยว่าการให้ออกจากราชการในกรณีนั้นยุติธรรมดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้น

กระบวนการของคณะกรรมการ และกรณีที่สอง หากคณะกรรมการตัดสินว่าการให้ออกจากราชการ นั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารถสั่งให้มีการเยียวยาความเสียหายนั้นได้ 2 กรณี คือ

(1) ทำคำแนะนำ (Recommendation) ให้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่น ของรัฐนั้น รับบุคคลนั้นกลับเข้ารับราชการดังเดิม แต่หากหน่วยงานดังกล่าวไม่อาจรับบุคคลดังกล่าว เข้ารับราชการดังเดิมได้ คณะกรรมการก็อาจกำหนดค่าเสียหายซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องชดใช้

(2) หากคณะกรรมการเห็นว่าการให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการดังเดิมนั้น ไม่เหมาะสม ก็อาจกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แทน เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลนั้นต้องการ ที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายมากกว่าการกลับเข้ารับราชการ

## 2.8 ระบบร้องทุกข์

หน่วยงานต้นสังกัดต้องอนุญาตให้ข้าราชการร้องทุกข์ภายใต้ระบบร้องทุกข์ในกรณี ดังนี้

(1) ข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการ แต่ไม่เป็นไปตามกรณีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Civil Service Appeal Board

(2) ข้าราชการที่มีได้ถูกให้ออกจากราชการ

## 3. การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย

### 3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

#### 3.1.1 สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (supremacy of the constitution) ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจรัฐ รูปแบบและการปกครอง การแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจ กำหนดหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ดังเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”<sup>56</sup> เพื่อรองรับแนวคิดที่ว่ามนุษย์ควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เพื่อที่จะรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกล่าวไว้อีกว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>57</sup> และที่สำคัญบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 4.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 5.

เท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุ ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้...<sup>58</sup>

ตามหลักความเสมอภาคนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมขัดต่อความเสมอภาคการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมนุษย์ย่อมมีสิทธิ เสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างมีอิสรภาพภายใต้กรอบแห่งสิทธิที่พึงจะได้รับการคุ้มครองและรับรองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทย ดังนั้น ข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดอยู่หน่วยงานใด ของรัฐก็ตาม ก็ย่อมมีสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการอย่างเสมอภาค เท่าเทียม การดำเนินการทางวินัยข้าราชการจึงต้องกระทำโดยวิธีการที่เหมือนกัน

### 3.1.2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มคุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้สูงขึ้นกว่าที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งอีกต่อไป เนื่องจากกลไกในการถอดถอนเป็นกลไกทางการเมืองซึ่งยากที่จะเป็นไปตามเหตุและปัจจัยต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง โดยกระบวนการทางศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการที่จะเอาบุคคลเหล่านั้น พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ศาลเป็นผู้พิจารณา โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและมีความเห็นเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจ

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 27.

วินิจฉัยกลุ่มบุคคลดังกล่าว<sup>59</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นส่วนสำคัญมี 3 เรื่อง ดังนี้<sup>60</sup>

1) การตรวจสอบและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) การตรวจสอบและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำงานในเชิงรุก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

<sup>59</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้า 410 - 411.

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 234.

อีกทั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>61</sup> ยังกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการ เมื่อพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวน โดยถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาวินิจฉัย โดยให้การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด

ในกรณีดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับฟ้องไปจนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และถ้าได้มีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ทั้งนี้ จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปี ด้วยหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดโทษให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ ยังได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น มาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นได้ด้วยโดยอนุโลม

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 235.

### 3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561

#### 3.2.1 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 28 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม 4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

ทั้งนี้ สามารถแบ่งภารกิจของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสรุปออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการป้องกันการทุจริต<sup>62</sup> ได้แก่ การเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 32.

(1) การปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัด การทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

ทั้งนี้ ในการจัดทำมาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้

2) *ด้านการปราบปรามการทุจริต* ได้แก่ ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งในการดำเนินการใต้สวนหรือใต้สวนเบื้องต้น ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดหรือเป็นโทษต่อผู้กล่าวหา

3) *ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน* ได้แก่ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

### 3.2.2 การพิจารณาสอบสวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 1) การกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ

ในการใต้สวนหรือใต้สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานใต้สวน แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง<sup>63</sup> และในกรณีการดำเนินการ

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 70.

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว ถ้าต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

โดยเมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกลงโทษนั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาหกเดือนหรือจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ในกรณีที่พ้นกำหนดหกเดือนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีคำวินิจฉัย ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษนั้น และมีอำนาจสั่งการให้ผู้ถูกลงโทษนั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกลงโทษนั้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามนัยมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ<sup>64</sup>

2) การดำเนินการกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิด มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 90.



(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

3) การมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐ ได้กล่าวไว้ในมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถกล่าวโดยสรุปความได้ว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณา

สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ใช่ข้าราชการตุลาการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนการลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามนัยของมาตรา 99 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด

เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการ<sup>65</sup> แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาให้นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยในการส่งสำนวนการไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ อาจมอบหมายให้เลขาธิการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติที่ได้นั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใดให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>66</sup>

#### 4) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 101 เพียงมาตราเดียว โดยได้กำหนดไว้ว่าผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้

หากแต่ว่า ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง โดยมีได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้<sup>67</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้น ๆ คือ การอุทธรณ์

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 48.

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 99.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 101.

ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

หากพิเคราะห์บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันซึ่งเป็นฐานความผิดเกี่ยวเนื่องกับการทุจริต โดยไม่ได้ให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยไว้ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางวินัยนั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติในลักษณะที่จำกัดอำนาจของผู้บังคับบัญชา พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษไว้กรณีหากไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนหรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ให้ถือว่าจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำความผิดวินัยร้ายแรงตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา<sup>68</sup> อีกทั้ง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดกระบวนการในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอีกด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่น่าที่จะรวมถึงการดำเนินการทางวินัยด้วย

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 100 วรรคหนึ่ง.

นอกจากนี้ จากที่กล่าวข้างต้นสำหรับกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน และเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้น ๆ โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐาน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวน และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว จึงค่อยแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ซึ่งการกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติต่อข้าราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เท่าเทียมกันทางกฎหมาย

### 3.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

#### 3.3.1 อำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย

1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วย<sup>69</sup> นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดย ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษา แก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ให้ความเห็นชอบด้านมาตรฐานค่าตอบแทน วางแผนกำลังคน อัตรากำลังของส่วนราชการ ออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมตลอดทั้งให้คำแนะนำหรือวางแผน ในการปฏิบัติและตีความวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน รวมถึงอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 6 วรรคหนึ่ง.

การบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น<sup>70</sup>

ในกรณีที่ ก.พ. มีมติว่ากระทรวง กรม หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติขัดหรือแย้งกับแนวทางตามที่กำหนด ให้ ก.พ. แจ้งให้กระทรวง กรม หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ นั้น ๆ แก้ไข ยกเลิก หรือยุติการดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ ดังกล่าว แล้วแต่กรณี กระทำผิดวินัย<sup>71</sup>

2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน<sup>72</sup> ที่คัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด<sup>73</sup> โดย ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารบุคคลอื่น เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์เมื่อข้าราชการพลเรือนถูกสั่งลงโทษทางวินัยและได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตลอดถึงออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น<sup>74</sup> ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น<sup>75</sup>

3) คณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ โดยหากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” หากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กรม” และหากเป็นคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. จังหวัด”<sup>76</sup> อ.ก.พ.สามัญ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล และหน้าที่ที่สำคัญคือ การพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 8.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 9 วรรคหนึ่ง.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 24.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 25 และ มาตรา 27.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 31.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 120.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 14.

ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. สามัญ ที่ผู้ถูกกล่าวสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. สามัญมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งหรือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนั้น<sup>77</sup>

4) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค)<sup>78</sup> มีอำนาจ ในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดำเนินการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เสริมสร้างและพัฒนาให้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระเบียบวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ดำเนินการ สั่งลงโทษทางวินัยและสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ<sup>79</sup>

5) คณะกรรมการสอบสวน เป็นคณะกรรมการที่ ถูกแต่งตั้งขึ้นโดย ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 57 โดยแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยกรรมการคนหนึ่ง เป็นเลขานุการ หากมีกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ โดยกรรมการสอบสวนต้องมีอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัย<sup>80</sup> เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้าราชการ พลเรือนสามัญ ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยตามนัยมาตรา 94 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 16 กำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรม หรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกัน ให้ดำเนินการ ตามรายละเอียด ดังนี้

(1) ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน สำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันที่อธิบดีหรือ ปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร่วมกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 97 วรรคสอง.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 57.

<sup>79</sup> โชคดี หนูชัยแก้ว. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 60.

<sup>80</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 18.

(2) ปลัดกระทรวง เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกรมในกระทรวงเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน เว้นแต่เป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงถูกกล่าวหาพร้อมด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(3) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(4) อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ที่มีตำแหน่งเหนือกว่าเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมเดียวกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน หากว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของข้าราชการดังกล่าวต่างกัน

(5) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(6) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือในส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบที่การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกับข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการอื่น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมด้วย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดเดียวกัน แต่อยู่ต่างกรมหรือต่างกระทรวงกัน ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนดำรงตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 (11)

### 3.3.2 กระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัย

#### 1) การแจ้งข้อกล่าวหา

เมื่อมีการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดวินัย หรืออาจเป็นกรณีมีเหตุให้ผู้บังคับบัญชาสงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำความผิดวินัย ไม่ว่าจะมีความผิดอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม ผู้บังคับบัญชา ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเร็วด้วยความยุติธรรม และปราศจากอคติ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนก็ได้ แต่หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย<sup>81</sup>

แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะมีได้ กำหนดรายละเอียดของคำกล่าวหาไว้ แต่อย่างน้อยจะต้องระบุพฤติการณ์และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง กับการกระทำความผิด พร้อมอ้างอิงพยานหลักฐานมาให้เพียงพอแก่การที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังมีได้กำหนดหนรูปแบบ เงื่อนไข หรือข้อห้ามของการยื่นข้อกล่าวหาและการรับข้อกล่าวหาไว้พิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

#### 2) การดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการพลเรือน ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่โดยเร็ว ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ แต่หากเห็นว่ามิมีมูลโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป<sup>82</sup> โดยแยกการ ดำเนินการทางวินัยตามประเภทของความผิดทางวินัยออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

##### (1) ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หากการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้น

ปรากฏมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาแต่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หากได้แจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของกล่าวหาแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ สั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรืองดการสอบสวนก็ได้<sup>83</sup> เช่น ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539)

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 90.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 91.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 92.



ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อาทิเช่น การกระทำหรือละเว้นการกระทำใดจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดซึ่งขาดว่ากระทำผิด และผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นประจักษ์ชัดแจ้งอยู่แล้วเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>84</sup> เป็นต้น แต่หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

(2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาเบื้องต้นปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น เพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและเป็นการยุติธรรมต่อข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา สามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว<sup>85</sup> เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสำเนารับทราบคำสั่งให้ประธานกรรมการสอบสวน จากนั้นให้ประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อวางแผนงานในการสอบสวน<sup>86</sup> คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (แบบ สว.2) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามรายละเอียดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาภายในหกสิบวันที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา<sup>87</sup>

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.3) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รวบรวมแล้วเสร็จ<sup>88</sup> หลังจากแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ<sup>89</sup> เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแล้วเสร็จ

<sup>84</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539). ข้อ 3 (1).

<sup>85</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540). ข้อ 5.

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 6.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12 (1) และ (2).

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12 (3).

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12 (4).

จะต้องทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว.6) เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสัปดาห์นับแต่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ<sup>90</sup>

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้ขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ตามความจำเป็น ครึ่งละไม่เกินหกสัปดาห์ แต่ระยะเวลาสอบสวนรวมต้องให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากครบกำหนดสองร้อยเจ็ดสิบวันยังไม่แล้วเสร็จ จะต้องรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงทราบเพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป<sup>91</sup>

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป<sup>92</sup>

### 3) การสั่งลงโทษทางวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยการลงโทษทางวินัยเป็นวิธีการที่ใช้ลงโทษข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยและเป็นการป้องปรามมิให้ข้าราชการผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง โดยมีได้มีเป้าประสงค์เพื่อที่จะแก้แค้นหรือกลั่นแกล้งผู้กระทำความผิด การลงโทษต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมปราศจากอคติ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ 5 สถาน<sup>93</sup> ดังนี้

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

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำความผิด โดยก่อนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุลงโทษทางวินัยสถานใดนั้นจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะอนุกรรมการสามัญดังกล่าวมีมติเป็นประการใด

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12 (5).

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 93.

<sup>93</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 88.

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจจะต้องสั่งลงโทษให้เป็นไปตามมตินั้น และต้องลงโทษให้เหมาะสมกับประเภทความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แบ่งความผิดวินัยไว้เป็น 3 ประเภท คือ ความผิดวินัยเล็กน้อย ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) *ความผิดวินัยเล็กน้อย* การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้<sup>94</sup>

(2) *ความผิดไม่ร้ายแรง* กำหนดโทษทางวินัยไว้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน โดยจะเป็นสถานใดนั้นผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้<sup>95</sup>

(3) *ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง* กำหนดโทษทางวินัยไว้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก<sup>96</sup> โดยจะเป็นโทษวินัยสถานใดนั้น ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อคณะอนุกรรมการสามัญดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งไปตามนั้น

นอกจากนี้ การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ ในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยวินัยข้าราชการนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งตามควรแก่กรณีและพฤติการณ์ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะลงทัณฑ์หรือลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวแล้วหรือไม่ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้<sup>97</sup>

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการ

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 96 วรรคสาม.

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 96.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 97.

<sup>97</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 102.

ต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ<sup>98</sup>

เมื่อมีกรณีเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ให้ผู้สั่งมีคำสั่งใหม่ และในคำสั่งดังกล่าวให้สั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม พร้อมทั้งระบุวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับโทษที่รับไปแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.<sup>99</sup>

### 3.3.3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยระบบการอุทธรณ์ภายในองค์กรถูกกำหนดให้เป็นสิทธิของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่จะขอพิสูจน์การกระทำของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่มีใช้ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนการสั่งลงโทษทางวินัย เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษ โดยที่มาตรา 114 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ได้ โดยสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ซึ่งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) *วิธีพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.* โดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.<sup>100</sup> ในกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในเรื่องอุทธรณ์และตรวจอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมีคำวินิจฉัย เมื่อองค์คณะวินิจฉัยเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่มีได้ปฏิบัติเช่นนั้นมีคำขอ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาที่ผิดกฎ ก.พ.ค. นั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควร<sup>101</sup>

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 103.

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 105.

<sup>100</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551. ข้อ 5.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน. ข้อ 7.

## 2) การยื่นอุทธรณ์ และการตรวจอุทธรณ์<sup>102</sup> สรุปรายละเอียดได้ว่า

(1) ผู้อุทธรณ์ต้องเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. โดยจะมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้หากมีเหตุจำเป็นตามที่กำหนด

(2) การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและมีสาระสำคัญ ดังนี้ ชื่อตำแหน่ง สังกัด และที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ คำขอของผู้อุทธรณ์ และลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ โดยต้องยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงาน ก.พ. หรือจะส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้

(3) การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(4) หนังสืออุทธรณ์ที่พนักงานผู้รับอุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้นแล้วเห็นว่าเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อประธาน ก.พ.ค. เพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ด้วยเหตุใด ๆ ให้พนักงานผู้รับอุทธรณ์แนะนำให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขคำอุทธรณ์ให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>103</sup>

## 3) การแสวงหาข้อเท็จจริง

หลังจากคำอุทธรณ์ได้ถูกส่งไปยังประธาน ก.พ.ค. แล้ว จะเข้าสู่กระบวนการแจกจ่ายสำนวนให้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะใดคณะหนึ่ง หรือ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะเพื่อตรวจอุทธรณ์และมีคำสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อไป ซึ่งหากเป็นกรณีอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ องค์คณะวินิจฉัยก็จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงสามารถแสวงหาได้จากพยานหลักฐานของคู่กรณีตามที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้าน คำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม และองค์คณะวินิจฉัยยังมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามเห็นสมควร<sup>104</sup>

เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวน และเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องนั้น เสนอให้องค์คณะวินิจฉัย

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน. หมวด 2 ข้อ 22 - 32.

<sup>103</sup> โชคดี หนูชัยแก้ว. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งมูลความคิดวินัย. หน้า 67.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 68.

เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อ หากองค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น และส่งสรุปสำนวนให้นิติกรผู้แถลง (ถ้ามี) เพื่อจัดทำคำแถลงโดยเร็วต่อไป

#### 4) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการทำคำวินิจฉัยและคำสั่ง<sup>105</sup>

(1) ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้องค์คณะวินิจฉัยจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า คู่กรณีจะไม่มาในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้

(2) ในวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก ให้กรรมการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาโดยให้ผู้อุทธรณ์แถลงก่อน โดยคู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงได้ เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้นิติกรผู้แถลงชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจฉัยเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้

(3) การทำคำวินิจฉัยและคำสั่งองค์คณะวินิจฉัยจะนัดประชุมที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยวันเดียวกับที่เสร็จสิ้นการแถลงของนิติกรของผู้แถลงแล้วหรือวันอื่นก็ได้

(4) คำวินิจฉัยอุทธรณ์องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจสั่งไม่รับคำสั่งอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก่หรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ดังนี้

(ก) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษ ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำสั่งวินิจฉัยยกอุทธรณ์

(ข) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(ค) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(ง) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

(จ) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้ถูกต้องเหมาะสม

<sup>105</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551. หมวด 10 ข้อ 76 - 91.

## บทที่ 4

# ปัญหาวิเคราะห์ปัญหาและกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากแนวคิดที่ให้เมืองครุฑที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐและตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่กำหนด<sup>106</sup>

เจ้าหน้าที่รัฐตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายความว่ารวมถึงข้าราชการพลเรือนด้วย อย่างไรก็ตามในส่วนของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไว้ด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักและแนวทางในการดำรงตนของข้าราชการพลเรือนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและเป็นการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน รวมถึงได้วางหลักและการดำเนินการเกี่ยวกับบทลงโทษข้าราชการพลเรือนที่กระทำความผิดทางวินัยเอาไว้ด้วย

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นผู้พิจารณาโทษทางวินัยกับข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัย นอกจากนั้น ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐได้ด้วย

<sup>106</sup> ปริญ อร่ามเรืองกุล. การส่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดย้อนหลัง. หน้า 232.

จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายสองฉบับที่ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจและการดำเนินการทางวินัยที่ต่างกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ซึ่งในบพนี้จะวิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

## 1. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย ข้าราชการพลเรือน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดวินัยข้าราชการพลเรือน เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญ หากเป็นการดำเนินการโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้หรือดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ ก็ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ และอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งต่อราชการและตัวผู้ถูกกล่าวหาตามมาได้ ในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจ หน้าที่อย่างไรบ้างนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในหมวดที่ 12 ส่วนที่ 4 โดยมีการบัญญัติถึงที่มาและการเข้าสู่ตำแหน่ง และการดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ หากพบว่ามีพฤติกรรมเช่นนี้ก็ให้ไต่สวน และมีความเห็น หรือไต่สวนและวินิจฉัย เพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่ตรวจสอบ และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งรวมถึงคู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลนั้น ๆ ด้วย อันเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตของประเทศ



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน และวินิจฉัยการกระทำที่เป็นความผิดในลักษณะของความผิดทางอาญา ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 28 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ต่างก็มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทำนองเดียวกัน โดยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเน้นในเรื่องเกี่ยวกับความผิดที่เป็นความผิดในลักษณะทางอาญา การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา และเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ และที่สำคัญประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด เหมือนเช่นการดำเนินการในความผิดที่มีลักษณะความผิดในทางอาญา

และจากการศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน พบว่าได้มีการบัญญัติไว้มาตรา 91 (2) และมาตรา 98 ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยเรื่องกล่าวหาใดแล้วพบว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยฐานใด และให้ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก นั้น ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 91 ได้แยกกระบวนการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาต่างหากจากกัน โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ อีกทั้ง ตามมาตรา 91 (2) ก็ได้บัญญัติว่าจะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า แม้การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่หากปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัยฐานอื่น อันเป็นผลจากการกระทำความผิดที่มีการกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นตามมาตรา 91 (2) ได้

เห็นได้ชัดในบทบัญญัติมาตรา 28 (5) ยังได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด ซึ่งก็มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แบบกว้าง ๆ ครอบคลุมการดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งสามารถมีการเชื่อมโยงไปถึงบทบัญญัติในมาตรา 91 และมาตรา 98 ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลในความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้ด้วย อันเป็นผลที่เกิดภายหลังจากการไต่สวนข้อเท็จจริงการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้วินิจฉัยมูลความผิดทางอาญาในกรณีดังกล่าวแล้ว เมื่อเห็นว่ามีมูลความผิดในเรื่องนั้น ๆ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป ส่วนประเด็นที่เห็นว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและส่งรายงานการไต่สวนเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการทางวินัยโดยมิต้องแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทางวินัยอีก และให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ แล้ว เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการของฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมป้องกันการกระทำผิดวินัย และคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การลงโทษผู้กระทำผิดวินัย เป็นการกระทำที่ฝ่ายหนึ่งคือ รัฐ มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งคือ ตัวข้าราชการ ฉะนั้น การดำเนินการในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของข้าราชการนั้น จะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง จะต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐจะนำมาบังคับใช้ภายในรัฐนั้น จะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ อันมีหลักการที่สำคัญ คือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้นไม่ได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และในการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีการคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม สิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประกอบในการบัญญัติกฎหมาย การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา 28 นั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้ในลักษณะที่ชัดเจน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พ.82/2565<sup>107</sup>

เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2565 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 39/2552 ลงวันที่ 21 มกราคม 2552 ที่ลงโทษปลดนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงแรงงานในขณะนั้น ออกจากราชการ รวมทั้งเพิกถอนมติการประชุมคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงแรงงาน (อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน) ครั้งที่ 9/2551 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2551 เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เรื่องดำ 5110006 เรื่องแดงที่ 0012155 และเพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 61/2551 ที่ลงมติว่านายสมชายฯ กระทำผิด โดยในคดีนี้นายสมชายฯ ยื่นฟ้อง กระทรวงแรงงาน, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน, อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน, ก.พ.ค., และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1-5

กรณีกระทรวงแรงงานมีคำสั่ง 39/2552 ลงวันที่ 21 มกราคม 2552 ลงโทษปลดนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ออกจากราชการ โดยอ้างว่าเหตุปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง จากเหตุขณะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม พิจารณาสั่งระงับเรื่องไม่ดำเนินคดีกับ นายประมาธ ตีเยไพบุลย์สิน อดีตอธิบดีกรมบังคับคดี และนายมานิตย์ สุธาพร อดีตรองอธิบดีกรมบังคับคดี ที่ไม่เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม 70 ล้านบาท จากการขายทอดตลาดที่ดินของศาลจังหวัดธัญบุรี ทั้งที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเห็นว่าการคืนเงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ทางราชการเสียหาย

ส่วนที่ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง เพิกถอนให้เหตุผลว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำความผิดฐานประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2535 อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2542 มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2542

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พ.82/2565 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2565.

ชี้มูลว่า นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์กระทำความผิดฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงไม่มีอำนาจกระทำได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดของนายสมชายฯ ดังนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ 61/2551 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2551 จึงมิชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลผูกพันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแรงงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ที่จะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน นายสมชายฯ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เพื่อให้ให้นายสมชายฯ ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและมีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอน แต่เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีคำสั่งกระทรวงแรงงานลงโทษปลดนายสมชายฯ ออกจากราชการ ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและแจ้งข้อกล่าวหาในความผิดฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง คำสั่งทางวินัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 102 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>108</sup> จึงย่อมมีผลทำให้การที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของนายสมชายฯ ด้วยเหตุเดียวกันไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยจึงมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งกระทรวงแรงงาน และคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลบังคับ<sup>109</sup>

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.82/2565 เห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่วนความผิดทางวินัยที่เกิดจากความผิดฐานอื่น นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ ก็ยังไม่ได้บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. มาตรา 102.

<sup>109</sup> สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่มีโทษความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาต้องสอบสวนทางวินัยก่อน จึงจะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. 17 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://mspc.ocsc.go.th/2021/02/mspcfeb>.

ในการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 28 แต่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 91 โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีมูลความผิดทางอาญาก่อนแล้วจึงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อไปได้อีกทั้ง มาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้บัญญัติว่าจะต้องมีมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น

สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อยู่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางในการทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยข้าราชการไว้โดยเฉพาะ มีเพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี การลงโทษทางวินัยบังคับใช้กับข้าราชการทั่วไปและข้าราชการบำนาญ ส่วนการดำเนินการทางวินัยในประเทศอังกฤษจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า The Civil Service Management Code มีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่มีหน้าที่ทั้งปวงในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่ง ในราชการ รวมถึงอำนาจในการไต่สวนความผิดของข้าราชการและวินัยจรรยาบรรณ สำหรับกระบวนการลงโทษทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น โดยทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรอิสระอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาโทษทางวินัยและมีการบังคับใช้กฎหมายในการให้อำนาจองค์กรของรัฐในการลงโทษทางวินัยข้าราชการมากกว่า 1 องค์กร

## 2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่วางหลักไว้ว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาที่นั้น ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการมีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยและมีอำนาจกำหนดฐานความผิดทางวินัยได้ด้วย

เช่น กำหนดว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง อันกระทบต่ออำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุหรือแต่งตั้งถอดถอนในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยหรือพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ หากกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษได้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก กับ ไล่ออกจากราชการ เห็นว่าผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการวินิจัยความผิด การวินิจัยโทษทางอาญาได้ ตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นเสมือนการบังคับผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล อันทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัยทั้งจากตัวข้าราชการผู้ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยละบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบในเรื่องดังกล่าวได้

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยในการกำหนดฐานความผิดทางวินัย และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งเป็นการลดทอนการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เสมือนดังว่าเป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องเห็นตามและดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ทั้งที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาและสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งดุลพินิจดังกล่าวนี้มีทั้งดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัยและการกำหนดโทษทางวินัย จึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย จึงเป็นการมองอย่างแคบที่มุ่งเฉพาะแต่การลงโทษทางวินัยข้าราชการเหมือนอย่างการลงโทษในการกระทำความผิดที่เป็นลักษณะความผิดอาญา ซึ่งแท้จริงแล้วโทษทางวินัยหรือการดำเนินการทางวินัยมิได้มุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการเสริมสร้าง ป้องกัน ป้องปรามมิให้มีการกระทำผิดหรือให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างด้วย จึงมีการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เหมาะสมในการดำเนินการทางวินัย ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการแล้วผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะดำเนินการทางวินัยได้อย่างอิสระตามความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการอันอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาไม่ว่าจะเป็นความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัยทั้งจากตัวข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยและบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการจึงเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการ

ดำเนินการซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันถือเป็นกฎหมายแม่บทของข้าราชการพลเรือน

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เรื่องคำที่ 6110230 เรื่องแดงที่ 0064163 พ.ศ. 2562<sup>110</sup>

ผู้บังคับบัญชาไม่ผูกพันตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น ที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และไม่สามารถนำรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสอบสวนทางวินัยก่อน จึงจะลงโทษผู้ถูกกล่าวได้

ผู้อุทธรณ์เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน 3 องค์การบริหารส่วนตำบลยกกระบัตรจังหวัดตาก ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุในโครงการก่อสร้าง บ่อบาดาลในบริเวณตำบลยกกระบัตร ซึ่งปรากฏจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ไม่เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนด คือ ตามแบบบ่อบาดาลต้องมีความลึก 42 เมตร แต่ทำการขุดเจาะเพียง 12 เมตร และความหนาของท่อพีวีซีไม่ได้ตามแบบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง สำนักงาน ป.ป.ช. จึงแจ้งมติดังกล่าวไปยังกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์สังกัดอยู่ในปัจจุบันเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อธิบดีกรมการปกครองโดยมติ อ.ก.พ. กรมการปกครอง ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค.

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เสียงข้างมาก พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องอำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป.ป.ช. นั้น ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา คดีปกครอง ตามมาตรา 197 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีคำพินิจในคดีหมายเลขแดง ที่ ฟบ. 13/2562 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 และคดีหมายเลขแดงที่ ฟบ. 14/2562 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปสาระสำคัญได้ว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรมอยู่ก่อนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดวินัยฐานอื่นด้วย เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจ

<sup>110</sup> คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เรื่องคำที่ 6110230 เรื่องแดงที่ 0064163 พ.ศ. 2562.

ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามข้อ 6 วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดตาก เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 โดยไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดวินัยดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และผู้บังคับบัญชาจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้การที่คู่กรณีในอุทธรณ์มีคำสั่งลงโทษปลดผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงขึ้นทำการสอบสวนผู้อุทธรณ์ก่อน จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยผู้อุทธรณ์ไม่ถูกต้องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย วินิจฉัยให้คู่กรณีในอุทธรณ์ยกเลิกคำสั่งลงโทษปลดผู้อุทธรณ์ออกจากราชการและให้ดำเนินการทางวินัยผู้อุทธรณ์ใหม่ให้ถูกต้องต่อไป

จากกรณีการให้หน่วยงานต้นสังกัดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งถอดถอน ลงโทษตามมติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล เท่ากับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้สั่งลงโทษทางวินัยนั่นเอง ซึ่งเป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ

สำหรับการดำเนินการทางวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ ไม่ปรากฏข้อบังคับให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกพิจารณาโทษทางวินัย ต้องดำเนินการลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล



### 3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป กับ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคสอง ได้บัญญัติกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการสอบสวน นั้น

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ มองว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งอันจะกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการทางปกครอง ตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการปฏิบัติ หลักความชัดเจนแน่นอนของการกระทำทางปกครอง หลักนิติธรรม หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมห้ามเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจและใช้สิทธิโดยมิชอบ หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติไว้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้าราชการที่กระทำผิดวินัยเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ แล้วให้ส่งเอกสารหลักฐานสำนวนไต่สวนพร้อมความเห็นให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้ถือเอาเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน จึงแสดงให้เห็นว่าหากเป็นกรณีผู้ที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการแล้ว สามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามกฎหมายนั้น ๆ ได้ และเท่ากับว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลเป็นการบังคับลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้เหมือนกับข้าราชการ

พลเรือนสามัญทั่วไปที่เป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่เป็นไปตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกระทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็ ความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียม เลือกปฏิบัติ และขัดต่อหลักนิติธรรม อีกทั้ง ยังขัดแย้งกับกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights; ICCPR) ข้อ 26 ที่กล่าวไว้ว่า “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิ ที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาค และเป็นผลจริงจิงจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็น ทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ” ซึ่งกติกาดังกล่าว ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อ 29 ตุลาคม 2539 มีผลบังคับเมื่อ 30 มกราคม 2540

จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการนั้น เมื่อข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหา ว่ากระทำความผิดวินัย จึงต้องดำเนินการสอบสวนโดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ ข้าราชการประเภทใดก็มีความเสมอภาค เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันต้องได้รับการ ปฏิบัติด้วยวิธีการเดียวกัน หากใช้วิธีการและมาตรฐานที่ต่างกัน โดยแบ่งประเภทของข้าราชการนั้น ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาคและหลักนิติธรรม

สำหรับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษ ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติ กฎหมายแบ่งแยกการดำเนินการพิจารณาสอบสวนความผิดทางวินัยข้าราชการทั่วไปกับข้าราชการ ตุลาการหรือข้าราชการอัยการ

#### **4. ศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ทางวินัยข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยและต่างประเทศ**

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของ ข้าราชการพลเรือน โดยเปรียบเทียบกฎหมายในต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอังกฤษกับกฎหมายในประเทศไทย ปรากฏรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

การดำเนินการ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
องค์กรกลาง บริหารงานบุคคลด้าน วินัย	ศาลวินัย ซึ่งเป็นแผนก หนึ่งในศาลปกครอง	คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ซึ่งได้รับแต่งตั้ง โดยตรงจากประมุขของรัฐ มีจำนวน 15 คน	คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (ก.พ.) ประกอบด้วย กรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่ น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน แต่งตั้งโดยประมุขของ ประเทศ <sup>111</sup>
การบังคับใช้กฎหมาย	1. ข้าราชการทั่วไป 2. ข้าราชการบำนาญ	ข้าราชการพลเรือน ไม่รวมข้าราชการ การเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ทหาร ลูกจ้างของรัฐบาลท้องถิ่น	ข้าราชการพลเรือนสามัญ <u>ยกเว้น</u> ข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ทหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการใน สถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการสำนักงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ข้าราชการสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน และ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
ประเภทของโทษ ทางวินัย	<u>ข้าราชการทั่วไป</u> 1) ภาคทัณฑ์ 2) ปรับ 3) ลดเงินเดือน 4) ย้ายไปอยู่ตำแหน่งที่มี สายงานเดียวกันแต่ขึ้น เงินเดือนลดลง	การวินัยจ้อยไม่ว่าจะ ดำเนินการทางวินัยและ ดำเนินการทางอาญา กระทำโดย Head of Department หรือ Chief Executive หลังจากที่ได้	ระดับโทษทางวินัยมี 5 สถาน 1. ภาคทัณฑ์ 2. ตัดเงินเดือน 3. ลดเงินเดือน 4. ปลดออก 5. ไล่ออก

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 6.

การดำเนินการ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
	5) ให้ออกจากราชการ <u>ข้าราชการบำนาญ</u> 1) ลดเบี้ยบำนาญ 2) ตัดสิทธิการรับเบี้ย บำนาญ	ปรีกษากับรัฐมนตรีที่ รับผิดชอบแล้ว ข้าราชการที่อยู่ระหว่าง การสอบสวนคดีอาญา หรือการดำเนินการทาง วินัยอาจต้องถูกพัก ราชการ หากจำเป็นเพื่อ ป้องกันประโยชน์ สาธารณะ	
<b>กระบวนการลงโทษ ทางวินัย</b>	<p>1. พิจารณาแบบไม่เป็น ทางการ ผู้บังคับบัญชาของ ข้าราชการผู้นั้น ดำเนินการสอบสวน การ ยุติการสอบสวนไม่ผูกพัน ผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไป ที่มีอำนาจ ลงโทษได้</p> <p>2. การพิจารณาแบบเป็น ทางการ ส่งคำร้องในการเสนอ ความผิดทางวินัยที่เสนอ ต่อศาลให้ข้าราชการผู้นั้น และอัยการผู้รับผิดชอบ สำนวน โดยในกระบวนการ พิจารณา แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการ แสวงหาข้อเท็จจริง กับ ส่วนที่เป็นการพิจารณา ในศาล</p>	หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ เริ่มกระบวนการทางวินัย โดยข้าราชการที่มี ตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการ ผู้ที่จะถูกพิจารณา ความผิดอย่างน้อย 1 ชั้น	ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่ง บรรจุและแต่งตั้ง <sup>112</sup> เป็นผู้มี อำนาจออกคำสั่งลงโทษ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 57.

การดำเนินการ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ประเทศอังกฤษ	ประเทศไทย
องค์กรอิสระพิจารณา ลงโทษความผิด ทางวินัย	- ไม่มี -	- ไม่มี -	คณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษกับประเทศไทย เห็นได้ว่าประเทศไทยมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมถึงการดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัย เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ ซึ่งแตกต่างจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ไม่มีองค์กรกลางในการดำเนินการบริหารงานบุคคล แต่เป็นหน้าที่ของศาลวินัยในการวินิจฉัยตัดสินกรณีข้าราชการกระทำความผิดวินัย และการดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้น นอกจากจะบังคับใช้กับข้าราชการทั่วไปแล้วยังบังคับใช้กับข้าราชการบำนาญอีกด้วย รวมถึงขั้นตอนกระบวนการลงโทษทางวินัยที่มีความแตกต่างกับประเทศอังกฤษและประเทศไทย อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษต่างมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับโทษทางวินัยเพียงองค์กรเดียว ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจรัฐในความผิดประเภทเดียวกัน



## บทที่ 5

### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. ข้อสรุป

ด้วยความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อที่จะให้เมืองนครของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คຸ້ມຄອງสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ จึงได้เกิดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหนึ่งในองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่มีภารกิจในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เกิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ และได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกมาบังคับใช้ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยังมีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนได้ในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้กระทำความผิดตามผลการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ ยังปรากฏกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ดำเนินการและพิจารณาความผิดทางวินัย โดยมีการตรา กฎ ก.พ. ที่กำหนดแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการรวมถึงผู้บังคับบัญชาดำเนินการยึดถือเป็นหลัก รวมถึงเพื่อประกันความยุติธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กล่าวคือ ได้บัญญัติถึงกระบวนการ ขั้นตอน ตลอดจนการโต้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ผลการสอบสวน หรือคำสั่งลงโทษ อันสืบเนื่องจากการกระทำผิดทางวินัยนั้น ๆ

หากจะกล่าวถึง “วินัยข้าราชการ” เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ใช้เป็นแนวทางในการควบคุมข้าราชการให้มีความประพฤติหรือดำรงตนตามที่ระเบียบวางไว้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและเป็นที่น่าเชื่อถือแก่บุคคลทั่วไป หากกระบวนการพิจารณาทางวินัยไม่มีสภาพบังคับอาจทำให้เกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ดังนั้น จึงต้องมีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการป้องกันการกระทำผิดวินัย การเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัย และป้องปรามมิให้ข้าราชการอื่นเอาเยี่ยงอย่าง ดังนั้น กระบวนการสอบสวนความผิดทางวินัย รวมถึงการพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองลักษณะหนึ่งที่มีสภาพบังคับอันจะมีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของบุคคลไม่ว่าผลการดำเนินการจะเป็นเช่นไร จะมีความผิดหรือไม่มีความผิดทางวินัยก็ตาม ดังนั้น กระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยกับข้าราชการจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบ ต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม เท่าเทียมเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

จากการศึกษากระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของกฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ โดยแบ่งกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยออกเป็น 2 กรณี คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการ สำหรับกรณีที่เป็นกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้กระทำผิดทางวินัยจะทำหน้าที่ ในการวินิจฉัยพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการผู้นั้น แต่หากเป็นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการจะอยู่ในอำนาจของศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา โดยกฎหมายเกี่ยวกับวินัยบังคับใช้กับข้าราชการทั่วไปและข้าราชการบำนาญสำหรับประเทศอังกฤษจะมีกฎหมายว่าด้วยระบบวินัยที่เรียกว่า The Civil Service Management Code โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยข้าราชการ กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือน แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมือง โดยผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้นซึ่งเป็นบุคคลในหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการและพิจารณาทางวินัย ซึ่งจากการศึกษากฎหมายในต่างประเทศข้างต้นจะเห็นว่า ทั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศอังกฤษต่างก็มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับโทษทางวินัยเพียงองค์กรเดียวไม่เกิดความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจรัฐในความผิดลักษณะเดียวกัน

ดังเห็นได้ว่าในเรื่องของวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน นั้น นอกจากจะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการรวมถึงได้มีการกำหนดระเบียบขั้นตอนที่เกี่ยวกับกระบวนการและการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว แต่ก็ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการได้อีกด้วย อีกทั้ง จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่างก็มีคำวินิจฉัยและความเห็นพ้องตรงกันว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจที่จะไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยที่เกิดจากความผิดฐานอื่นที่ไม่ใช่ความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ดังนี้

1.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่บังคับใช้ในปัจจุบันในมาตรา 91 (2) ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางวินัยข้าราชการไว้อย่างชัดเจนเหมือนดังพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยได้ กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคแรก มีการบัญญัติที่เป็นการตัดดุลพินิจอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน

1.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคแรก และวรรคสอง ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับลงโทษทางวินัยและการดำเนินการระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ กับ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการไว้ต่างกันอย่างชัดเจน อันทำให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องความเสมอภาคความเท่าเทียมกัน ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม



## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน นั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้แล้ว ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่ได้มีการบัญญัติให้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย โดยส่วนใหญ่กำหนดให้มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 28 (4) บัญญัติไว้ว่า “ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้อย่างชัดเจน มีเพียงแต่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยในเรื่องอำนาจการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนได้ หากกฎหมายมิได้กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้อย่างชัดเจนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น ในประเด็นนี้ ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดวินัย ตามมาตรา 91 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไว้ให้ชัดเจนว่า “กรณีถ้ามี มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป” เช่นนี้ถือเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติและเป็นการยุติข้อโต้แย้งถึงความชอบด้วยอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหมือนเช่นอำนาจในการดำเนินการในความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา

2.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้ดุลพินิจในการดำเนินการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางวินัยได้

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ผู้บังคับบัญชาไม่กระทำผิดวินัย ซึ่งในการดำเนินการทางวินัยนั้นได้มีการกำหนด ระเบียบ วิธีการดำเนินการทางวินัยไว้แล้ว การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการลงโทษและป้องปรามให้ข้าราชการพลเรือนประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการมีมติว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยและกำหนดฐานความผิดได้ด้วย

ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี”

เห็นได้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการวินิจฉัยความผิด การวินิจฉัยโทษทางอาญาได้ตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นเสมือนการบังคับผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลมา ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ อันทำให้เกิดปัญหาตามมาไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมั่นในการดำเนินการทางวินัยทั้งจากตัวข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยและบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบในเรื่องดังกล่าวได้ ดังนั้น ในประเด็นดังกล่าว ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 98 วรรคแรก กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ตัดคำว่า “โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย” เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซ้ำมูลความผิดได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และเป็นกาให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจและมีดุลพินิจในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการต่อไป

2.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคเท่าเทียมในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับ ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซ้ำมูลความผิดเกี่ยวกับความผิดทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนไว้ในมาตรา 98 วรรคแรก กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีความผิดในทางอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ถ้าเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติการณ์กระทำความผิดทางวินัยฐานใดและให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย แต่การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 98 วรรคสอง กำหนดว่า “กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของความเห็นเพื่อพิจารณาทางวินัยในสำนวนการตรวจสอบด้วย...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ถึงการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีผลต่างกัน คือ กรณีเป็นข้าราชการพลเรือนผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย จะต้องมีการสั่ง

ลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยมิต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ต่างกับการดำเนินการของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการที่ไม่ได้มีการบัญญัติบังคับไว้ เพียงแต่ให้ถือว่าเอกสารความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน จึงเป็นการปฏิบัติที่มีความไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียม และไม่เป็นธรรม เห็นได้ถึงการเลือกปฏิบัติ การแบ่งแยกประเภทข้าราชการ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง จะเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบในการส่งรายงาน ส่วนการไต่สวน เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่ผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 91 (2) แต่หากเป็นกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยเป็น ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ แล้ว หน้าที่รับผิดชอบในการ ส่งรายงานและเอกสารหลักฐานตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นของประธาน กรรมการ ป.ป.ช. ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 98 วรรคสอง ดังนี้ ยังเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงการแบ่งลำดับ ความสำคัญและการแบ่งแยกประเภทข้าราชการอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น ควรแก้ไขบทบัญญัติ ในมาตรา 98 วรรคแรก ว่า “กรณีที่เป็นข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจ ในการพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสาร ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี”

จากปัญหาที่ทำการศึกษามาแล้วนั้นควรบัญญัติอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนของการ ใช้อำนาจรัฐ และบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการใช้ดุลพินิจการดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการพลเรือน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยอีกครั้งหนึ่ง และกำหนดวิธีการ ดำเนินการทางวินัยระหว่างข้าราชการพลเรือน กับ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการให้มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

## บรรณานุกรม

- กิ่งทอง เมืองชา. (2559). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2556). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิทยุชน.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จิตติมา เกียนมิตรภาพ. (2567). การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่. สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม.  
<http://www.mspc.ocsc.go.th/2020/02/การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ-ป-ป-ช-ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิทยุชน.
- โชคดี หนูชัยแก้ว. (2559). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ประวีณ ณ นคร. (2553). คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนสำหรับผู้บังคับบัญชา. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ..
- ปริญ อร่ามเรืองกุล. (2564). การสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดย้อนหลัง. วารสารมหาจุฬาริชาการ, 8(1), 232 - 251.
- ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. (2564). แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2553). หลักนิติธรรม. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2556). *สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”*. โรงแรมรามารการ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร.
- เยาวลักษณ์ สุทธิสิทธิ์. (2555). *สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง*. ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่รัฐ*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ่างใน โชคดี หนูชัยแก้ว.
- (2559). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สฤชัย ศิริเดช. (2556). *ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน: ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดทางวินัย* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักกฎหมายปกครอง. (2555). *งานวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงาน ก.พ. (2550). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). บริษัท โกลบอล อินเทอร์เน็ตคอมมิวนิเคชั่น จำกัด.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2567). *คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่มีไขความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาต้องสอบสวนทางวินัยก่อน จึงจะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้*. *คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม*. <https://mspc.ocsc.go.th/2021/02/mspcfeb>.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. สำนักงานเลขาธิการสำนักงาน ก.พ..
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.. (2557). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*. บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2526). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ใน เอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- อรนิช สุขบาล. (2563). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือน ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐตามมติซึ่งมีผลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). หลักนิติธรรม. วารสารจลนिति, ม.ค. - ก.พ. 57, 33 - 58.
- Dicey. (1948). *Law of the Constitution*. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติธรรม*. วารสารจลนिति, 57(ม.ค. - ก.พ.), 33 - 58.
- E.C.S., Wade. (1953). *Constitution Law*. 4<sup>th</sup> Edition. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติธรรม*. วารสารจลนिति, 57(ม.ค. - ก.พ.), 33 - 58.
- Lon L., Fuller. (1969). *The Morality of Law*. (Revised ed). New Havea: Yale University Press. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติธรรม*. วารสารจลนिति, 57(ม.ค. - ก.พ.), 33 - 58.
- Raz, Joseph. (1997). *The Rule of Law and its virtue*. *The Quarterly Review*, volume 93. อ้างใน อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติธรรม*. วารสารจลนिति, 57(ม.ค. - ก.พ.), 33 - 58.
- Trans. Jowett. (1926). *Politics*. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2541). *หลักนิติธรรม*. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Trans. T.J. Saunders, Penquin Classic. (1975). *The Law*. อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์. (2548). *นิติปรัชญา*. โรงพิมพ์เดือนตุลา.



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวณานิ ศรีสุวรรณ
วัน เดือน ปี เกิด	ไม่เปิดเผย
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
ที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2559
ประวัติการทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

