

บทที่ 3

มาตรการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่สำคัญในระบบคุณธรรม ซึ่งจะใช้ในกรณีที่ข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เจตนาธรรมในการดำเนินการทางวินัย (Disciplinary proceedings) คือ การดำเนินการเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา เพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาขึ้นจริงหรือไม่ กระบวนการพิสูจน์หรือแสวงหาความจริงนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายต่อไป

การดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดในกฎหมายจึงเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพการรับราชการว่า ข้าราชการจะไม่ถูกสั่งลงโทษหรือไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ (Retirement from government service) จนกว่าจะได้มีการพิสูจน์ให้ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กำหนดเป็นบทบัญญัติทางวินัยไว้จริง¹

3.1 การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยผู้บังคับบัญชา

การบริหารงานบุคคลภาครัฐ จะมีการจัดระเบียบภายในองค์กรภาครัฐแต่ละองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ซึ่งโดยปกติแล้วผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น มีอำนาจสั่งการหรือนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง มีอำนาจเพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งมีอำนาจควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการ และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัย

¹ สำนักงาน ก.พ. (2551). สารสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. หน้า 60.

ตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถานะ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

โดยทั่วไปแล้วการบริหารจัดการภาครัฐจะจัดระบบการบริหารงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม (Judicial due process) โดยมีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีการดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โดยมีแนวความคิดตั้งอยู่บนพื้นฐาน 4 ประการคือ

- (1) ข้อปฏิบัติต้องชอบธรรม
- (2) ข้าราชการจะต้องรู้ชัดเจนว่าจะให้ตนเองปฏิบัติอย่างไร
- (3) ทางราชการมีสิทธิที่จะได้พลังงานจากคนที่มีความดีและร่วมแรงร่วมใจ และ
- (4) ผู้บริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ²

กรณีของข้าราชการไทย ข้าราชการทุกประเภทจะมีมาตรการทางวินัยหรือข้อปฏิบัติกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นที่แน่นอนชัดเจนว่าต้องปฏิบัติอย่างไรและมีข้อห้ามปฏิบัติอย่างไร เช่น วินัยข้าราชการพลเรือนได้มีการกำหนดข้อปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 วินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดข้อปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 วินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้มีการกำหนดข้อปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าวินัยข้าราชการไทยมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามประเภทของข้าราชการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทบุคลากรภาครัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการแต่ละประเภทเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบต่อไป

3.1.1 ประเภทของบุคลากรภาครัฐ

ระบบการบริหารงานบุคลากรภาครัฐของไทยมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนานควบคู่กับระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยอาจกล่าวได้ว่ายุคเริ่มแรกของการใช้ระบบคุณธรรม (Preservation of merit system) ในการบริหารงานบุคลากรภาครัฐเกิดขึ้นเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลในภาคราชการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

² Leon C. Megginson. (1977). **Personnel and Human Resources Administration 3rd edition**. Homewood, III: Richard D.Irwin. page 468-776. อ้างในประวิณ ฒ นคร. (2528). **คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. หน้า 922.

พุทธศักราช 2471 ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ในยุคนั้นประเทศไทยมีข้าราชการเพียง 3 ประเภทเท่านั้น คือ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ ต่อมามีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่อีกหลายฉบับ มีการออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเพิ่มขึ้นเพื่อแยกข้าราชการออกอีก 2 ประเภท คือ ข้าราชการอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลในภาครัฐโดยการเปลี่ยนแนวความคิดจากการบริหารราชการแบบระบบปิดมาเป็นระบบเปิดในยุคนี้อีกมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่โดยแยกประเภทข้าราชการใหม่อีก 4 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523³ ปัจจุบันบุคลากรภาครัฐในส่วนที่เป็นฝ่ายประจำมีความหลากหลาย มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่เป็นจำนวนมาก หากจำแนกตามประเภทขององค์กรของรัฐสามารถแบ่งได้ ดังนี้⁴

บุคลากรภาครัฐขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

บุคลากรภาครัฐฝ่ายประจำในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือเรียกได้อย่างหนึ่งว่าบุคลากรขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอยู่จำนวนมากทั้งที่เป็นข้าราชการ (Government Official) พนักงานราชการ และลูกจ้างของทางราชการ (Government Employee) โดยสามารถแบ่งแยกตามประเภทขององค์กรฝ่ายปกครองได้ ดังนี้

1. บุคลากรของทางราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่
(1) ข้าราชการ แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

ก. ข้าราชการทหาร คือ ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 4⁵

³ ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2545). หน่วยที่แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ 1: เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 53-49.

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 955-933.

⁵ “ข้าราชการทหาร” หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร”

ข. ข้าราชการพลเรือน⁶ (Civil Servant) คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ให้รับราชการ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหาร และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลรวมทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่น ๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

ค. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา⁷ คือ ข้าราชการพลเรือนในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่รวมถึงสถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ง. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา⁸ คือ ข้าราชการซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรมฝ่ายพลเรือน

๑๑๑

๑๑๑

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

๑๑๑

๑๑๑

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวงอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

“ข้าราชการครู” หมายความว่า ผู้ที่ประกอบวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศการบริหารการศึกษา และปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานการศึกษา

ให้ปฏิบัติราชการในสถานศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น ผู้สอนในหน่วยการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น เช่น ศึกษานิเทศก์ เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

จ. ข้าราชการตำรวจ⁹ คือ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (Royal Thai Police) ซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี¹⁰ มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล แบ่งเป็นชั้นประทวนและชั้นสัญญาบัตร

ฉ. ข้าราชการฝ่ายอัยการ¹¹ คือ ข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of The Attorney General) มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล ข้าราชการฝ่ายอัยการยังแบ่งออกเป็น¹² ข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการในหน่วยงานของอัยการ

⁹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการตำรวจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและให้หมายความรวมถึงข้าราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰ มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการฝ่ายอัยการ” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานอัยการสูงสุด

๑๓๑

๑๓๑

¹² มาตรา 6 ข้าราชการฝ่ายอัยการ แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

(1) ข้าราชการอัยการ ได้แก่ ข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

(2) ข้าราชการตุลาการ ได้แก่ ข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดนอกจาก (1)

(2) ลูกจ้างของส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างที่ส่วนราชการจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา รับอัตราค่าจ้างเป็นรายเดือน โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ลูกจ้างประจำ ส่วนราชการที่ได้รับอัตราค่าจ้างจากเงินงบประมาณ เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ปัจจุบันไม่มีการบรรจุลูกจ้างประจำประเภทนี้แล้ว โดยตำแหน่งที่ว่างลงจะถูกยุบเลิก และให้จ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติงานหรือปฏิบัติราชการแทนตำแหน่งที่ว่างลง และอีกกรณีหนึ่งเป็นลูกจ้างประจำส่วนราชการที่ได้รับอัตราค่าจ้างจากเงินรายได้ เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินรายได้ของส่วนราชการนั้น ๆ

ข. ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างที่มีลักษณะงานและตำแหน่งแบบเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่เป็นการจ้างแบบรายเดือน รายวัน รายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว (temporarily) และหรือมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณสามารถจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายหรือเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ

(3) พนักงานมหาวิทยาลัย (University Officer)

พนักงานมหาวิทยาลัยหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา¹³ คือ บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา ในอดีตมีการกำหนดให้บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อรองรับการออกนอกระบบในปี พ.ศ. 2545 โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราที่มากกว่าข้าราชการ ปัจจุบันในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา¹⁴ แล้ว โดยสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จะใช้การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยทดแทนอัตราข้าราชการเดิม ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัย มีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการและตำแหน่งผู้บริหารเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

¹⁴ “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา

(4) พนักงานกระทรวงสาธารณสุข

พนักงานกระทรวงสาธารณสุข¹⁵ หมายถึง บุคคลซึ่งทำสัญญาเข้าปฏิบัติงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในตำแหน่งหน้าที่และตามเงื่อนไขที่กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งเดียวกันโดยอนุโลม เว้นแต่ กรณีมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Provident Fund: PVD) แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (The Government Pension Fund) พนักงานกระทรวงสาธารณสุขแบ่งออกเป็น 2 ประเภท¹⁶ คือ

ก. พนักงานกระทรวงสาธารณสุขทั่วไป ได้แก่ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำ ซึ่งเป็นภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนทั่วไปของหน่วยบริการในด้านงานเทคนิค งานบริการงานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะ

ข. พนักงานกระทรวงสาธารณสุขพิเศษ ได้แก่ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญ และจำเป็นเฉพาะเรื่องของหน่วยบริการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว และไม่สามารถหาผู้ปฏิบัติ ที่เหมาะสมในหน่วยบริการได้

(5) พนักงานราชการ (Government employees)

พนักงานราชการ คือ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐตามสัญญา โดยรับค่าตอบแทนจากรัฐบาล

พนักงานราชการเกิดขึ้นภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการตามการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้นำระบบลูกจ้างสัญญาจ้างเดิมมาปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานในหน่วยงานภาครัฐ ให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายผลให้มีความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานในส่วนของ การจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและต่างประเทศ โดยได้เปลี่ยนชื่อจาก ลูกจ้างสัญญาจ้าง เป็นพนักงานราชการเพื่อดึงดูดใจและแสดงสถานะที่ชัดเจน ตลอดจนการวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เรื่องการกำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตราค่าจ้าง การกำหนด

¹⁵ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2556

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“พนักงานกระทรวงสาธารณสุข” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างและได้รับเงินค่าจ้างจากเงินรายได้ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบนี้

¹⁶ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2556, ข้อ 6.

คำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สำคัญ คือ หลักสมรรถนะ (Competency) หลักผลงาน (Performance) และหลักคุณธรรม (Merit) ตลอดจนมอบอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการเอง เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547¹⁷

2. บุคลากรของทางราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง โดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดเพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจ (Decision Making) วินิจฉัย สั่งการ ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาคภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง โดยบุคลากรของทางราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) ข้าราชการ (Government Official)
- (2) ลูกจ้างของส่วนราชการ
- (3) พนักงานราชการ (Government employees)

3. บุคลากรของทางราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

(1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

¹⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับคำตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการเพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น

(2) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่เป็นประเภทนี้

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานส่วนท้องถิ่น¹⁸ ซึ่งหมายถึงข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะถูกเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในเทศบาล เรียกว่า พนักงานเทศบาล และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นการเรียกชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ทำให้มีผู้สำคัญคิดและเข้าใจว่าพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวมีฐานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกัน

4. บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เป็นองค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ อาจมีโครงสร้างเช่นเดียวกับหน่วยธุรกิจเอกชนหรือมีโครงสร้างอย่างหน่วยงานของราชการ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร คำว่า รัฐวิสาหกิจมีความหมายแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสถานะเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ปกติแล้วจะหมายถึงองค์การของรัฐที่

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

๑ล๑

๑ล๑

จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหา ด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาลในด้านสินค้าและบริการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานราชการและเอกชนไม่สามารถให้บริการ (provide service) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective)

พนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้รวมตลอดถึงที่ปรึกษาคณะกรรมการ ที่ปรึกษาวิสาหกิจ เลขานุการ เป็นต้น ซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁹ (State Official) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) กรรมการของรัฐวิสาหกิจ
- (2) ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ
- (3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

5. บุคลากรขององค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐบาลหรือเป็นองค์กรภาครัฐ (Public organization) ประเภทที่สาม นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542²⁰ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ บุคลากรขององค์การมหาชนอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

- (1) กรรมการขององค์การมหาชน
- (2) ผู้บริหารขององค์การมหาชน
- (3) พนักงานขององค์การมหาชน

¹⁹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 9 ก), วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542. หน้า 5.

บุคลากรภาครัฐขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

บุคลากรภาครัฐที่เป็นฝ่ายประจำขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ คือ บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้าง โดยข้าราชการของสำนักงานทั้งสองเรียกว่า ข้าราชการรัฐสภา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ข้าราชการรัฐสภาสามัญ คือ ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

2. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง คือ ข้าราชการซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา เป็นต้น²¹

บุคลากรภาครัฐขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

1. บุคลากรภาครัฐของศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)

ข้าราชการฝ่ายศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการที่รับราชการและดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการฝ่ายศาลรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น

(1) ข้าราชการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลรัฐธรรมนูญ (คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

(2) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้าราชการประเภทนี้จะเป็นข้าราชการฝ่ายประจำโดยได้รับบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542²²

2. บุคลากรภาครัฐของศาลยุติธรรม (Court of Justice)

บุคลากรภาครัฐของศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

มาตรา 15 ข้าราชการฝ่ายรัฐสภามี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งประจำ โดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3

(2) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการในตำแหน่งการเมืองของรัฐสภา

²² พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542

มาตรา 5 ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้

(1) ข้าราชการของศาลยุติธรรมที่เป็นตุลาการ คือ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือเรียกว่า ข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการ ศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการและคณะตุลาการอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

(2) หน่วยธุรการของศาลยุติธรรม คือ สำนักงานศาลยุติธรรมมีบุคลากร ได้แก่ ข้าราชการศาลยุติธรรมและลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรม ข้าราชการศาลยุติธรรมอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล²³

3. บุคลากรภาครัฐของศาลปกครอง (The Administrative Court)

บุคลากรภาครัฐของศาลปกครอง คือ ข้าราชการที่รับราชการและดำรงตำแหน่งในศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง แบ่งออกเป็น

(1) ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง คือ ข้าราชการที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

(2) ข้าราชการสำนักงานศาลปกครอง คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านธุรการในสำนักงานศาลปกครองหรือเรียกว่า ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองซึ่งอยู่ในบังคับของตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

4. บุคลากรภาครัฐของศาลทหาร

(1) บุคลากรของศาลทหารที่เป็นตุลาการ คือ ตุลาการศาลทหารเป็นข้าราชการทหารซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลทหาร

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 6 ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้แก่

(1) ข้าราชการตุลาการ คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีรวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสอง

(2) คณะตุลาการ คือ ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอิสลาม

(3) ข้าราชการศาลยุติธรรม คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางธุรการซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

(2) หน่วยธุรการของศาลทหาร คือ กรมพระธรรมนูญกระทรวงกลาโหม มีบุคลากรทั้งที่เป็นข้าราชการทหารและลูกจ้างของกระทรวงกลาโหม

บุคลากรภาครัฐขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission of Thailand)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหน้าที่หลักเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีหน่วยธุรการ คือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁴ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานและลูกจ้างตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542²⁵

2. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (State Audit Commission - SAC)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีหน้าที่กำกับดูแล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐ เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทุกปี

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีหน่วยธุรการ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีบุคลากรเป็นข้าราชการเรียกว่าข้าราชการสำนักงานการตรวจเงิน

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

มาตรา 30 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

²⁵ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“บุคลากร” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานเป็นการชั่วคราวตามที่กฎหมายกำหนด

แผ่นดินซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน²⁶ และอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The Nation Counter Corruption Commission)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน่วยราชการ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน มีบุคลากรเป็นข้าราชการ เรียกว่า ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.²⁷ อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

4. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (เดิมเรียกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) มีหน่วยราชการ คือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Office of the Ombudsman Thailand) เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน บุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552²⁸ โดยมีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคล

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 41 ให้ผู้ว่าการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 106 ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน่วยงานธุรการ คือ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบุคลากรเป็นข้าราชการซึ่งเรียกว่า ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พุทธศักราช 2518²⁹

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ

บุคลากรภาครัฐที่เป็นฝ่ายประจำในองค์กรของรัฐมีด้วยกันหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐสภา หรือข้าราชการในองค์กรอิสระ เป็นต้น โดยบุคลากรภาครัฐในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรืองานด้านวินัยเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรของตนแตกต่างกันออกไป ซึ่งในการนี้สามารถแบ่งประเภทบุคลากรภาครัฐได้ 4 ประเภท โดยแต่ละประเภทมีกฎหมายเกี่ยวกับวินัยดังต่อไปนี้

1. บุคลากรภาครัฐซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาล ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน (Civil Servant) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการฝ่ายอัยการ

(1) ข้าราชการพลเรือน มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย หมวด 8 การออกจากราชการ หมวด 9 การอุทธรณ์ (Appeal) และหมวด 10 การร้องทุกข์ (Complaint) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 6 การดำเนินการทางวินัย หมวด 7 การออกจากราชการ และหมวด 8 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(3) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 7 การดำเนินการทางวินัย หมวด 8

²⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 19 ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

การออกจากราชการ และหมวด 9 การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

(4) ข้าราชการตำรวจ มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย หมวด 6 การดำเนินการทางวินัย หมวด 7 การออกจากราชการ หมวด 8 การอุทธรณ์ (Appeal) และหมวด 9 การร้องทุกข์ (Complaint) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

(5) ข้าราชการฝ่ายอัยการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ข้าราชการอัยการ มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 วินัย (Discipline) การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษ หมวด 1 วินัย หมวด 2 การดำเนินการทางวินัย หมวด 3 การรักษาจริยธรรมและจรรยา และหมวด 4 การลงโทษ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

ข. ข้าราชการตุลาการ มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 5 หมวด 4 วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องวินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับกับข้าราชการตุลาการโดยอนุโลม³⁰

2. ข้าราชการอื่นซึ่งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

(2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553

มาตรา 102 นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการตุลาการ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.ค.” ให้หมายถึง “ก.อ.” คำว่า “ก.พ.” “อ.ก.พ. กระทรวง” และ “อ.ก.พ. กรม” ให้หมายถึง “อนุกรรมการที่ ก.อ. แต่งตั้งตามมาตรา 31” คำว่า “กระทรวง” ให้หมายถึง “สำนักงานอัยการสูงสุด” และคำว่า “รัฐมนตรี” ให้หมายถึง “อัยการสูงสุด”

ก. ข้าราชการตุลาการและดาโต๊ะยุติธรรม มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 1 วินัย ส่วนที่ 2 การรักษาวินัย ส่วนที่ 3 การลงโทษ และส่วนที่ 4 การร้องทุกข์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

ข. ข้าราชการศาลยุติธรรม มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม³¹

(3) ข้าราชการศาลปกครองแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ตุลาการศาลปกครอง มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข. ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง³²

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 21 ให้ ก.ศ. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการอื่นของสำนักงานศาลยุติธรรม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การพัฒนา การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการศาลยุติธรรม

๑๗๑

๑๗๑

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 84 ให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานศาลปกครองโดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานศาลปกครองและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการฝ่ายปกครอง

๑๗๑

๑๗๑

(4) ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 107 (2) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(5) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 52 (2) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ข้อ 7 กำหนดว่า วินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ปฏิบัติตามที่กำหนดในระเบียบนี้ การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

3. ข้าราชการทหาร มีข้อกำหนดทางวินัยและมาตรการดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 และตามข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามความนัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

4. พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานส่วนตำบล พนักงานเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และพนักงานเมืองพัทยา

(1) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542³³ มาตรา 13 (3) ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ (la wise a la retraite d'office) การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(2) พนักงานเทศบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13 (3) ประกอบมาตรา 23 วรรคหก ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานเทศบาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(3) พนักงานส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13 (3) ประกอบมาตรา 25 วรรคเจ็ด ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ (Appeal) และการร้องทุกข์

³³ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 (ตอนที่ 120 ก), วันที่ 29 พฤศจิกายน 2542. หน้า 1.

(4) ข้าราชการกรุงเทพมหานครมี 2 ประเภท คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้บัญญัติเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการกรุงเทพไว้โดยเฉพาะ แต่มาตรา 8³⁴ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม เว้นแต่ ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) กำหนดเป็นอย่างอื่น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (Decree Royal)

(5) พนักงานเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 13 (3) ประกอบมาตรา 28 วรรคเจ็ด ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (Complaint) ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 แต่ยังมีได้กำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา 39 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้ ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ตัวอย่างเช่น เดิมพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มิได้บัญญัติเรื่องการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ แต่มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่พนักงานเทศบาลโดยอนุโลม ดังนั้น กรณีที่พนักงานเทศบาลกระทำผิดวินัยจึงต้องนำความตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกรณีดังกล่าวโดยอนุโลม เป็นต้น

³⁴ มาตรา 8 ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม เว้นแต่ ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3.1.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายพลเรือน รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นมักจะบัญญัติให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือหากมีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น ในกรณีของข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และข้าราชการตำรวจ ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กิติ กฏทบทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กิติ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 กิติ ต่างบัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จึงได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยและหมวดที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นสำคัญ เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือเป็นกฎหมายสำคัญในลักษณะกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง เป็นเสมือนคัมภีร์ในการทำงานของข้าราชการพลเรือน เป็นกฎหมายหลักของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ³⁵ การบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ภายในองค์กรและหน่วยงานภาครัฐ (Government Agencies) และเป็นต้นแบบให้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่นนำไปใช้บังคับโดยอนุโลม

การดำเนินการทางวินัย เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยกฎหมายได้กำหนดลำดับขั้นตอนการดำเนินการไว้ลักษณะของกระบวนการนิติธรรม (Judicial Due Process)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเมื่อมีการกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร และหากกระทำผิดจริงก็ต้องพิจารณาลงโทษรวมทั้งกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

³⁵ สำนักงาน ก.พ. (2550). สารบัญญัตินิติธรรมในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่. หน้า 34.

เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชา (Commander) มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรม (Justice) และโดยปราศจากอคติ³⁶ ซึ่งจะต้องรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามแต่กรณีซึ่งสามารถแยกได้ว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง³⁷ ดังนี้

กรณีผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ากรณีมีมูลความผิดที่มิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง³⁸ หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาจะสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีตามมาตรา 96 โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็สั่งยุติเรื่อง

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

๑๓๑

๑๓๑

³⁷ มาตรา 91 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี

³⁸ มาตรา 92 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

กรณีที่เกิดการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง³⁹ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ทราบพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาสั่งการกรณีผิดวินัยไม่ร้ายแรงเป็นดุลพินิจ (discretion) ของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษ ส่วนกรณีผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. พิจารณาแล้วสั่งหรือปฏิบัติตามที่ อ.ก.พ. มีมติ⁴⁰

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เป็นพิเศษเฉพาะกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกันตามมาตรา 94 เท่านั้น ส่วนกรณีอื่นให้ปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. สำหรับหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยให้ปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ส่วนกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้

กฎ ก.พ. ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นปัจจุบันยังมีได้ตรารับใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 132⁴¹ ที่บัญญัติให้นำกฎ ก.พ. ที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมา

³⁹ มาตรา 93 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาเมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ตั้งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แล้วแต่กรณี

⁴⁰ มาตรา 97 วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้ปฏิบัติตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

๑๓๑

๑๓๑

⁴¹ มาตรา 132 ในระหว่างที่ยังมีได้ตราพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

ใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนของการดำเนินการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาความผิดของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย จนถึงขั้นตอนการสั่งลงโทษ รวมถึงการรายงานผลการดำเนินการทางวินัย สามารถแยกพิจารณาตามขั้นตอนสำคัญได้ ดังนี้

1. การแต่งตั้งกรรมการสอบทางวินัย

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แก่

นายกรัฐมนตรี (The Prime Minister) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง และผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สำหรับกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างกันหรือต่างกรมหรือต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มอบหมายตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

2. การพิจารณาความผิด

การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ คือ การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใดหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา โดยเฉพาะตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ และประการสำคัญการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษจะบังเกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมได้นั้น จะต้องกระทำเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดพอที่จะพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้แล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

(1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (Serious Breach of Discipline)

มาตรา 96⁴² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาในโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด ส่วนจะมีอำนาจสั่งลงโทษ

⁴² มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ผู้ได้บังคับบัญชาในสถานโทษและอตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งปัจจุบันยังมีได้ตราออกใช้บังคับ นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สามารถมอบหมายให้ผู้ได้บังคับบัญชา ระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ ซึ่งในระหว่างที่ ก.พ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาระดับผู้มีอำนาจและระดับอตราโทษตามที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน

(2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (Gross Breaches of Disciplines)

มาตรา 97⁴³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณามีมติให้ลงโทษปลดออก (Dismiss) หรือไล่ออก (Fire) ตามความร้ายแรงแห่งกรณี และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการในกรณีดังกล่าวยังมีได้กำหนดว่าผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งใด ระดับใด ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. ใด อย่างไรก็ตาม ก.พ. ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อถือปฏิบัติตามความในบทบัญญัติข้างต้น

3. การพิจารณาโทษ

มาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และได้เปลี่ยนโทษตามมาตรา 100 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จากลดเงินเดือนเป็นลดเงินเดือน เนื่องจากการปรับปรุงระบบตำแหน่งและประเภทตำแหน่งของข้าราชการ โดยยกเลิกระบบซี หรือ Common Level และจัดทำมาตรฐานกำหนดระดับตำแหน่งแยกตามลักษณะของประเภทตำแหน่ง ซึ่งทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างบัญชีเงินเดือนเป็นโครงสร้างบัญชีเงินเดือนแบบช่วงเงินเดือน คือ โครงสร้างบัญชีเงินเดือนที่กำหนดเพื่อจัดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและอัตราเงินเดือนขั้นสูงโดยไม่แสดงให้เห็นอัตราเงินเดือนเป็นขั้น ๆ อันมีผลให้ต้องตรากฎ ก.พ. ฉบับใหม่ตามความในมาตรา 96 วรรคท้าย ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยอำนาจ

⁴³ มาตรา 97 ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

การลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ตามมาตรา 57 จะสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสั่งลดเงินเดือนจะต้องกำหนดเป็นร้อยละ ส่วนจะเป็น ร้อยละเท่าใด อัตราลดเงินเดือนช่วงละเท่าใด จะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งไม่สามารถกำหนด สั่งให้ลงโทษลดขั้นเงินเดือนได้อีกต่อไป

ส่วนการพิจารณาโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรง แห่งกรณี โดยในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง หรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 94 เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชา (Commander) ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าว มีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไป ตามนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งในปัจจุบันยังมีได้ตราออกใช้บังคับ

อนึ่ง มาตรา 96 วรรคหนึ่ง และมาตรา 97 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 เท่านั้น ที่มีอำนาจ สั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติ หน้าที่แทน ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดก็ได้ (มาตรา 90) ดังนั้น ก.พ. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาระดับต่ำลงไปปฏิบัติแทน

4. การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือ ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไป อีกชั้นหนึ่ง โดยองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษหรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งรับพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบ คุณธรรม⁴⁴ โดยให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้ โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ เกิดจากแนวความคิดที่ว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบถึงความป็นธรรม และความมั่นคง ในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit System)

⁴⁴ สำนักงาน ก.พ. (2551). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551: สรุปสาระสำคัญและคำอธิบาย หมายเหตุ. หน้า 150.

จึงควรให้องค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้วินิจฉัยและสั่งการ⁴⁵

ก.พ.ค. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรม และหากคณะกรรมการ ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและมีจุดมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. สามารถแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว แก้ไข หรือยกเลิกได้ตามความในมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. มีดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตรา 114 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ (Civil Servant) ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง โดยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดหลักการใหม่อันอาจสรุปได้ว่า กรณีที่ถูกสั่งลงโทษไม่ว่าจะเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ กฎหมาย กำหนดให้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.ค.

(2) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 115 กำหนดให้ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ แต่กฎหมายยังไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากจะต้องรอการกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจากกฎ ก.พ.ค. แต่ก็ทำให้เห็นได้ว่า โครงสร้างในการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งทำหน้าที่ตามที่ ก.พ.ค. มอบหมายหรือกำหนดอาจมีการจัดรูปการพิจารณาในลักษณะองค์คณะตามรูปแบบของศาลหรือในลักษณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วนำเสนอ ก.พ.ค. วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะปรากฏในกฎ ก.พ.ค.

(3) การดำเนินการตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการประการใด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

หน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงปลดออกหรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่ง

(4) ระยะเวลาในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตรา 118⁴⁶ บัญญัติให้ ก.พ.ค. พิจารณาวินัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จึงต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งหาก ก.พ.ค. พิจารณาไม่แล้วเสร็จ ถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้พิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องว่ากล่าวกันต่อไป ส่วนเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(5) อำนาจในการพิจารณาของ ก.พ.ค.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตรา 120 บัญญัติให้ ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

ก. ไม่รับอุทธรณ์

ข. ยกอุทธรณ์

ค. ให้แก้ไขคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์

ง. ให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์

จ. ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

3.1.4 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการดำเนินการทางวินัยจะมีลักษณะเฉพาะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่ง (Civil Case) หรือการดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) ทั่วไป กล่าวคือ การกระทำผิดวินัยไม่มีอายุความ ซึ่งหากข้าราชการผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยครบองค์ประกอบของข้อกำหนดวินัยแล้ว ตราบใดที่ผู้นั้นยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้ และโดยหลักแล้วผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยได้ต้องยังคงสภาพเป็นข้าราชการอยู่ อย่างไรก็ตาม หากจะให้ข้าราชการที่ทำผิดข้อกำหนดทางวินัยหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางวินัยที่ตนได้ก่อไว้ เพียงเพราะเหตุจากการที่ตนได้ลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปก่อนก็คงจะ

⁴⁶ มาตรา 118 การพิจารณาวินัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่ มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย

ไม่ถูกต้องมากนัก ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปก่อนแล้วได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการหากเข้าใจ 2 ข้อดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะต้องถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหรือถูกกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา อันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท (negligently) ที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษอยู่ก่อนวันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการ

2. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพ้นจากราชการ⁴⁷

ซึ่งตามเงื่อนไขข้อนี้ ก.พ. เคยมีแนววินิจฉัยไว้แล้วว่าหมายถึงต้องเป็นการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ไม่ได้หมายความว่าความครอบคลุมการดำเนินการทางวินัยทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม แม้เข้าใจเงื่อนไขที่จะดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แต่หากผลการพิจารณาปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องมีคำสั่งให้งดโทษเนื่องจากสถานะโทษสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ (To put on Probation) ตัดเงินเดือน (Salary Cut) ลดเงินเดือน (Reduction in Salary)

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

ซึ่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 จะส่งลงโทษได้ต่อเมื่อผู้นั้นยังมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่เท่านั้น ส่วนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากการานั้นจะมีผลย้อนหลังไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นพ้นจากราชการ⁴⁸

ซึ่งในกรณีนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (Gap in Law) เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปก่อนแล้ว กล่าวคือ หากข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยและเกรงว่าจะถูกลงโทษทางวินัยจึงได้ยื่นใบลาออกจากราชการโดยที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นก็ไม่ทราบมูลเหตุที่แท้จริงที่ผู้นั้นลาออกจากราชการจึงได้อนุญาตให้ลาออกจากราชการโดยไม่มีกรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่จะอนุญาตให้ผู้นั้นลาออกจากราชการ หรือกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการก็มีผลทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นได้ และยังคงได้รับประโยชน์จากเงินบำเหน็จบำนาญต่อไป

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการปกครองประเทศ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมีได้มีขอบเขตอยู่แต่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการปกครองประเทศด้วย อาจกล่าวได้ว่าอำนาจการบริหารประเทศของรัฐบาลมีอย่างกว้างขวางมาก ซึ่งในการบริหารงานของรัฐบาลมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงพยายามสร้างสถาบันหรือวิธีการในการควบคุมฝ่ายบริหารที่เกิดผลดีที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนและไม่เป็นอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ⁴⁹

⁴⁸ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554

ข้อ 15 ในกรณีที่ผู้ซึ่งจะต้องถูกส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากการ ได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการไปก่อนแล้ว ให้ส่งปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือวันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการตามกฎหมาย ก.พ. ออกตามมาตรา 108 แล้วแต่กรณี

⁴⁹ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2539). แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 8.

แนวคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงลดถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1889 ในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่วไปตรงที่องค์กรนี้ถูกกำหนดให้เป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัดซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการเอาได้⁵⁰

ความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน มีเหตุผลมาจาก

1. ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ (Economy) สังคมในปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ
2. โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถูกนำมาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้ว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ เป็นกลไกของการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่นับว่าเป็นปัญหาร่วมกัน 3 ประการใหญ่ ๆ คือ ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่มักจะยึดติดอยู่กับกฎหมาย ถือกฎระเบียบมากมายโดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคและต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และในประการสุดท้าย คือ ปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร⁵¹

3.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทย มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน รัฐบาลพยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการตรากฎหมายที่

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. หน้า 32.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 เป็นต้น แต่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) ก็ไม่ได้มีน้อยลงไป กลับได้ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อย ๆ

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และได้จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. ขึ้นเป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่การดำเนินการของสำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งสังกัดฝ่ายบริหารและมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายไม่อาจเข้าไปตรวจสอบพฤติกรรมไม่สุจริตและเอาผิดกับนักการเมืองที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ รวมทั้งเอาผิดกับข้าราชการระดับสูงได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงถูกมองว่าสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นเพียง “เสือกระดาษ” เท่านั้น⁵² ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้เกิดแนวคิดที่จะปฏิรูปการเมืองขึ้นและนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เจตนารมณ์ประการสำคัญ คือ ต้องการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบในการใช้อำนาจ เพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ โดยได้กำหนดรูปแบบของอำนาจหน้าที่และองค์กรใหม่ ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (The Nation Counter Corruption Commission) และสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตการร่ำรวยผิดปกติ หรือการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีหลักการและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนกว่าอำนาจหน้าที่และองค์กรเก่า⁵³ และที่สำคัญสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องมีความเป็นอิสระและต้องไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵⁴ มาตรา 234 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่ง

⁵² ภาส ภาสสัตธา. (2542). ประสิทธิภาพในการทำงานด้านปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 3.

⁵³ สรรเสริญ พลเจียก. (2543). การปรับปรุงโครงสร้างด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 2.

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 (ตอนที่ 40 ก), ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2560. หน้า 1.

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Inspection of assets and liabilities) ของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้วงเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19⁵⁵ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

(1) ใต้วงข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา (Senate) ตาม หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

⁵⁵ มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

(2) ใต้อาณัติของเจ้าพนักงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(4) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4/1)⁵⁶ ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และ มาตรา 123/5

(4/2)⁵⁷ ใต้อาณัติและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการใต้อาณัติและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

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

(7) กำกับดูแลคุณธรรม (moral) และจริยธรรม (ethics) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁵⁶ มาตรา 19 (4/1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

⁵⁷ มาตรา 19 (4/2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (The Prime Minister) รัฐมนตรี (Minister) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Member of the House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14/1)⁵⁸ ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

⁵⁸ มาตรา 19 (14/1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

(16)⁵⁹ แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานใต้สวน พนักงานใต้สวน บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

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

3.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น ๆ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่ (authority and function) ตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542⁶⁰ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็วและถ้าเห็นว่ามีมูลให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

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

(2) ในกรณีที่เป็นบุคคลอื่นนอกจากบุคคลตาม (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกล่าวโทษบุคคลนั้นต่อพนักงานสอบสวน (Inquiry Official) เพื่อดำเนินคดีต่อไป ในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

(3) ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม (1) และบุคคลอื่นที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะส่วนตัวกร ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

⁵⁹ มาตรา 19 (16) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 (ตอนที่ 120 ก), ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2542. หน้า 70.

ดำเนินการสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการเสร็จให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด (Office of The Attorney General) เพื่อดำเนินการให้มีการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับผู้ที่กระทำความผิดนั้น โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหาย (Victim) หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคาในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543⁶¹ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) สัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีต้องจัดทำตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- ก. รายละเอียดเกี่ยวกับหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีที่จะโอนให้กับนิติบุคคล
 - ข. รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น วิธีการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นและการจัดหาผลประโยชน์ในหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับ โอน ซึ่งจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบการจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์ที่รัฐมนตรีอาจครอบงำจัดการหรือการจัดหาผลประโยชน์
 - ค. ค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น ถ้าหากมี
 - ง. ความรับผิดชอบและข้อจำกัดความรับผิดชอบในการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
 - จ. การจ่ายผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
 - ฉ. วิธีการคืนหุ้นส่วนหรือหุ้นที่รับ โอนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้น
- ในการกำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตของความตกลงที่รัฐมนตรีและนิติบุคคลจะมีสิทธิกระทำไว้ด้วยก็ได้
- การทำความตกลงเป็นประการอื่นนอกเหนือจากข้อกำหนดในสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดจะกระทำมิได้

(2) เมื่อรัฐมนตรี (Minister) ได้ดำเนินการ โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลแล้วให้นิติบุคคลนั้นรายงานการรับโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น พร้อมทั้งส่งสำเนาของสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ลงนามในสัญญาในการนี้

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 117 (ตอนที่ 66 ก), ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 254-. หน้า 1.

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการเปิดเผยสำเนาของสัญญาฉบับนี้ให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่เห็นสมควรโดยไม่ชักช้า

3.3 การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีความมุ่งประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะส่งผลให้สังคมไทยทุกภาคส่วนมีวินัย (Discipline) ยึดมั่นคุณธรรม (Moral) และจริยธรรม (Ethics) โดยกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นจาก เมื่อมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84⁶² กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่⁶³ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

⁶² มาตรา 84 ภายใต้อำนาจมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

๑๓๑

๑๓๑

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตน มีได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๑๓๑

๑๓๑

เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶⁴ (State Official) ที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใด อย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ กล่าวโดยสรุป เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีความหมายครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานราชการ ลูกจ้าง รวมทั้งพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย

การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยคำกล่าวหาจะทำได้ เป็น หนังสือหรือจะกล่าวหาด้วยวาจาก็ได้ หากคำกล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงลายมือชื่อ และที่อยู่ของตน และจะต้องระบุชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา พฤติการณ์แห่ง การกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐาน (evidence) หรืออ้างพยานหลักฐาน⁶⁵ แต่หาก ผู้กล่าวหาไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนก็จะต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และในบางกรณี แม้จะไม่มีคำกล่าวหาของผู้กล่าวหา แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ

⁶⁴ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และ บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใด อย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

⁶⁵ มาตรา 85 คำกล่าวหาตามมาตรา 84 อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้าง พยานหลักฐาน

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้⁶⁶

นอกจากนี้หากผู้เสียหายได้ไปร้องทุกข์ (Complaint) หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ⁶⁷ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีมาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขและข้อห้ามเกี่ยวกับการรับหรือยกเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ 2 กรณี คือ

1. เรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณา ได้แก่
 - ก. เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ
 - ข. เรื่องที่เป็นคดีอาญา (Criminal Case) ในประเด็นเดียวกันและศาลได้ประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่ คดีนั้นได้มีการถอนฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้⁶⁸
2. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาได้ หากมีลักษณะดังต่อไปนี้
 - ก. เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐาน (evidence) หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

⁶⁶ มาตรา 88 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง

⁶⁷ มาตรา 89 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีมาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 86.

ข. เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ค. เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม⁶⁹

3.3.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนการไต่สวน 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหาตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยตามมาตรา 88 หรือได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 89 แล้วแต่กรณี ก่อนที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนก็ได้⁷⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนว่า เรื่องกล่าวหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออยู่ในเงื่อนไขที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถแต่งตั้งและมอบหมายพนักงานไต่สวน⁷¹ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมากลั่นกรองเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่องกล่าวหาร้องเรียนต่าง ๆ แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็เป็นอันตกไป แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (The Nation Counter Corruption Commission) ก็จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือมอบหมายพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อไป

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 87.

⁷⁰ มาตรา 44/1 ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ ในการมอบหมายดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายเป็นการเฉพาะเรื่องหรือมอบหมายไว้เป็นการทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

⁷¹ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“พนักงานไต่สวน” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงหรือแสวงหาข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน (Inquiry Official) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้ ตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2. การไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริงบรรดาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเพื่อพิสูจน์มูลความผิดอาญาหรือความผิดทางวินัยนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 และมาตรา 45/1

คณะอนุกรรมการไต่สวนจะประกอบไปด้วยประธานอนุกรรมการจำนวน 1 คน และอนุกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง การคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร และอนุกรรมการไต่สวนจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียน ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหากอนุกรรมการไต่สวนคนใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาหรือเรียน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดก็อาจถูกคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาอันได้⁷²

⁷² มาตรา 46 ห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องกล่าวหา
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะเป็นญาติเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและพนักงานไต่สวน ทั้งในกรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัย การถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกตำแหน่ง หรือการขอให้ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 โดยมีขั้นตอนการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

(1) การแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง⁷³ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ข้อเท็จจริงแล้ว ต้องแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหา ทราบเพื่อเปิดโอกาสให้ใช้สิทธิคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ถูกกล่าวหา (Accused) สามารถยื่นเหตุคัดค้านภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการไต่สวนหรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน

(2) การรับฟังคำชี้แจงหรือสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวน อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน และห้ามมิให้ อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ (Coerce) หรือให้สัญญา กับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องกล่าวนั้น⁷⁴ และในการไต่สวน ข้อเท็จจริงคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

⁷³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554

ข้อ 14 ให้แจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตาม หลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีนี้เมื่อได้ล่วงพ้น กำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่ง ให้ไต่สวนและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวแล้ว

๑๓๑

๑๓๑

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 48 กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถาม ปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้น จะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้เป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือ การถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับ ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26⁷⁵ กล่าวคือ

ก. มีคำสั่งให้ข้าราชการ (Government Officer) พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

ข. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน (evidence) อื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

ค. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ง. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด (Attorney General) เพื่อดำเนินการต่อไป

(3) การแจ้งข้อกล่าวหา เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า เรื่องกล่าวหาไม่พยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีความผิดอาญาหรือความผิดทางวินัย คณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรอย่างน้อยไม่เกิน 15 วันนับแต่วันทราบข้อกล่าวหาเพื่อให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา⁷⁶

⁷⁵ มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

⁷⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554

ข้อ 37 เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า จากทางไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำทนายความ (Lawyer) หรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคล (Witness) หรือนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐาน โดยขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้⁷⁷

(4) การพิจารณาพยานหลักฐานและสรุปสำนวนการไต่สวน เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการไต่สวนต้องประชุมปรึกษาเพื่อพิเคราะห์ชี้แจงนำพยานหลักฐานทั้งปวงที่ได้จากการไต่สวนทั้งหมด แล้วพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร จากนั้นก็สรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป⁷⁸

3. การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.⁷⁹ ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและ

⁷⁷ ข้อ 39 ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา ให้นำความในข้อ 26 และข้อ 27 การไต่สวนปากคำพยานมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคลหรือนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐาน โดยขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

⁷⁸ ข้อ 42 วรรคสอง ให้องค์คณะกรรมการไต่สวนประชุมปรึกษาเพื่อพิเคราะห์ชี้แจงนำพยานหลักฐานทั้งปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญา คดีร้าย รวยผิดปกติ หรือคดีความผิดทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเห็นและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัยรวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงและให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

๑๓๑

๑๓๑

⁷⁹ มาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ซึ่งในกรณีนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องจัดให้บุคคลทั่วไปเข้าตรวจสอบ เหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 ได้กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

(1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาอันเป็นเรื่องตามมาตรา 43 (1) หรือ (2)

(2) อัยการสูงสุด (Attorney General) ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิด อาญาหรือร้ายแรงผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 เว้นแต่ อัยการสูงสุดหรือเป็น ข้าราชการการเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58 (1) และ (2)

(3) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร้ายแรง ผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรง ตำแหน่งระดับสูง

(4) ผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาถ้าผล การไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง และผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3.3 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จากนั้นก็จะดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตาม ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตาม กฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธาน

กรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ตามความนัยมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2. ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งตามความนัยมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ซึ่งกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลเท่านั้น กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ (To put on Probation) ตัดเงินเดือน (Salary Cut) ลดเงินเดือน (Reduction in Salary) แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁸⁰ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสามารถลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้เพียง 2 สถานเท่านั้น คือ ปลดออกหรือไล่ออก

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 97 ภายใต้อำนาจวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก

ถ้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁸¹ หรือในกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี (The Prime Minister) เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามความเห็นสมควรหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธาน คณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี

3. ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหา (Accused) เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนใช้ดุลพินิจลงโทษทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ แต่ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว⁸²

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 94 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁸¹

⁸² มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา⁸¹ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งดังกล่าว

3.3.4 การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.⁸³ มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) ดำเนินการทางวินัยหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากตาย และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ประธานกรรมการจะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตาม ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ ตามความนัยมาตรา 92 และมาตรา 93 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้างต้น ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁸³ มาตรา 57 ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้

ข้อมูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Corruption) และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) อย่างเต็มที่ แม้กระทั่งผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว ก็ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ การงานของตน แต่กลับไม่ถูกดำเนินการทางวินัยใด ๆ เพราะตนได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว⁸⁴

⁸⁴ กรรวา บุญศิริ. หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง: กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด. บทความทางกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 2 - 3.