

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย

ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission) เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (Inquest) การวินิจฉัย (Adjudicate) การชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>1</sup> กระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนหลังจากที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้ทำการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>2</sup> และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>3</sup> และจำต้องศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ขั้นตอนในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยและอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และการอุทธรณ์โต้แย้งต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>4</sup> ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดดังนี้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 /ตอนที่ 114 ก /หน้า 1 /17 พฤศจิกายน 2542

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 /ตอนที่ 22 ก /หน้า 1 /25 มกราคม 2551

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 /ตอนที่ 60 ก /หน้า 1 /14 พฤศจิกายน 2539

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 /ตอนที่ 94 ก /หน้า 1 /10 ตุลาคม 2542

### 3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน และวินิจฉัยมูลความผิดวินัยของข้าราชการ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่สามารถทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Tenure) และข้าราชการระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมักมีการเปรียบเทียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการว่าเป็นสื่อกระดาษที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวแต่ไม่สามารถนำไปสู่การลงโทษ (Infliction of Punishment) ผู้กระทำความผิด (Perpetrator) ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร<sup>5</sup>

เหตุผลที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติและที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ไม่เหมาะสม การกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่สั้นเพียงสองปี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Discharge of One's Duty) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากต้องอยู่ภายในการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี อำนาจตรวจสอบไม่ครอบคลุมถึงนักการเมือง ผลของการชี้มูล โดยเฉพาะการชี้มูลความผิดทางวินัยต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการหรือส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการทางวินัยต่อไปตามอำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นต้น<sup>6</sup>

<sup>5</sup> มานิตย์ จุมปา. (2555). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 418.

<sup>6</sup> สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. (2546). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (อัสส่าเนา). หน้า 1-24.

สืบเนื่องจากปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มา องค์ประกอบและการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัย (Adjudicate) มูลความผิดที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดทางวินัยของข้าราชการ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 3.1.1 องค์ประกอบ การสรรหาและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปทางการเมืองพัฒนามาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังไม่สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Behave Improperly) ให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย<sup>7</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันปราบปรามการทุจริต<sup>8</sup> มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ)<sup>9</sup> โดยต้องการให้เป็นองค์กรอิสระที่มี

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 161-162.

<sup>8</sup> สำนักกฎหมาย. (2555). *สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 95.

<sup>9</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติคำนิยามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้อย่างชัดเจน การนิยามว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องยึดตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 และที่ 58-62/2543 ที่วางบรรทัดฐานของ คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารเช่นกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น. โปรรคดู สติธร ธนานิติโชติ .(2557). *การศึกษาว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 32.

ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ หลังจากมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ต่อมา พ.ศ. 2542 ได้มีการตราและได้ประกาศใช้บังคับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อมาใน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Commutation) ทางการเมือง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Council for Democratic Reform under Constitutional Monarchy หรือ (CDRM) ได้มีการยกเลิกการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศ ฉบับที่ 19 ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลใช้ บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกและให้ถือว่าคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งได้รับแต่งตั้งตามประกาศฉบับดังกล่าว

ในปีถัดมาได้มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติแตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และใน พ.ศ. 2554 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้มีบทบัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>10</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (National Council for Peace and Order หรือ NCPO) ได้มีประกาศฉบับที่ 1/2557 ควบคุมอำนาจ การปกครองประเทศ<sup>11</sup> ประกาศฉบับที่ 5/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราวเว้นแต่หมวด 2 พระมหากษัตริย์ แต่ยังคงให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป<sup>12</sup> และได้มีประกาศฉบับที่ 72/2557 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) บทบัญญัติของกฎหมายประกอบ

<sup>10</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 95.

<sup>11</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 /ตอนพิเศษ 22ง /หน้า 1 /26 พฤษภาคม 2557

<sup>12</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่องการสิ้นสุดลงชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราช ราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 /ตอนพิเศษ 88ง /หน้า 4/ 26 พฤษภาคม 2557

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบางมาตราเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด การได้มาหรือกระบวนการสรรหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด<sup>13</sup> ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมาย ของประกาศฉบับที่ 72/2557 ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (Juridical Council) ได้ทำ การพิจารณา (Adjudicate) และมีความเห็นว่าเนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 72/2557 มีบทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยปกติการแก้ไขลักษณะดังกล่าว ต้องออกเป็นกฎหมาย ดังนั้น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 72/2557 จึงมีฐานะเป็น กฎหมาย (Law)<sup>14</sup>

จากนั้น พ.ศ. 2557 มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง<sup>15</sup> ได้บัญญัติ (Prescribe) รับรองบรรดาประกาศและคำสั่ง ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับมติ คณะรัฐมนตรี ( Resolution' s Council of Ministers) หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือ

<sup>13</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 72/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผล บังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 /ตอนพิเศษ 124 ง /หน้า 8 / 5 กรกฎาคม 2557

<sup>14</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับ (เรื่องเสรีที่ 953/2557) ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 มีข้อความที่แก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงเป็นประกาศ หรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่เดิม ประกาศและคำสั่ง ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นกฎหมาย.

<sup>15</sup> มาตรา 47 บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้า คณะรักษา ความสงบ แห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือ หลังวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับเป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วย รัฐธรรมนูญ และเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งแล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก

ยกเลิก ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อเป็นการอนุวัติการ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) และเพื่อให้บทบัญญัติมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>16</sup> ทั้งนี้ ตามนัยกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบและการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตลอดจนกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ดังนี้

3.1.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 6<sup>17</sup> บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ (Umpire Director) และกรรมการ (Director) รวมเก้าคน ดังนี้

- 1) ประธานกรรมการหนึ่งคน
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน

การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (Senate) โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign the Royal Command) แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น สอดคล้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กำหนดไว้

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 /ตอนที่ 60 ก /หน้า 3 /9 กรกฎาคม 2558

<sup>17</sup> มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297 วรรคหนึ่ง<sup>18</sup> ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบ (Check) การใช้อำนาจรัฐแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

### 3.1.1.2 การสรรหาประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง (1)<sup>19</sup> กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนห้าคน ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา (President of the Supreme Court)
- 2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ
- 5) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้กรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวนเก้าคนพร้อมความยินยอมต่อประธานวุฒิสภา (President of

<sup>18</sup> มาตรา 297 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

๑๑๑

๑๑๑

<sup>19</sup> มาตรา 7 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เลือกกันเองให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวนเก้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมติ ในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีการกรรมการในตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

๑๑๑

๑๑๑

the Senate) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การสรรหากรรมการสรรหาต้องทำหน้าที่สรรหาผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ที่มีคุณสมบัติ (Attribute) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 8<sup>20</sup> เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกแล้วให้เรียกประชุมวุฒิสภา (Senate) เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป<sup>21</sup> สำหรับการคัดเลือกประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ให้ผู้ได้รับเลือกประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

### 3.1.1.3 การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ (King) ทรงแต่งตั้ง และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ กรรมการป้องกันและ

<sup>20</sup> มาตรา 8 ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ที่มีคุณสมบัติตาม มาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10

<sup>21</sup> มาตรา 7 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑๑๑

๑๑๑

(3) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกตาม (1) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อการลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ส่งรายชื่อที่กลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ให้ส่งรายชื่อที่ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปแต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็น เอกฉันท์ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

๑๑๑

๑๑๑



ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่ง (Relieve from Retire) ตามวาระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>22</sup>

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายแล้ว กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนี้<sup>23</sup> ตาย (Die) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ลาออก (Resign) ขาดคุณสมบัติ (Lack the Qualification) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ต้องคำพิพากษาให้จำคุก<sup>24</sup> ทั้งนี้ ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวข้างต้น ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่าที่อยู่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และให้ถือว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการที่มีอยู่<sup>25</sup>

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อมาใน พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้บังคับ (Applicable to) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อเนื่องมาจนถึง การประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

<sup>22</sup> มานิตย์ จุมปา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 421.

<sup>23</sup> สำนักกฎหมาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 96.

<sup>24</sup> เมื่อเทียบกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้ที่ต้องคำพิพากษาศาลให้จำคุกแล้ว น่าจะหมายถึงการถูกจำคุกจริง โดยหมายของศาลเท่านั้น. โปรดดู สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546).อ้างแล้ว. หน้า 44-45.

<sup>25</sup> มาตรา 13 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 12 กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

๑ล๑

๑ล๑

(7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

พุทธศักราช 2557 และในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (Applicable to) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงไปภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น

โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301<sup>26</sup> แต่จะกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจทำการไต่สวนและวินิจฉัยเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4<sup>27</sup> ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงเท่านั้น<sup>28</sup> และเฉพาะในเรื่องร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Offence of Corruption) หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Malfeasance in office) หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

<sup>26</sup> มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๑๑

๑๑๑

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

๑๑๑

๑๑๑

<sup>27</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงาน หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

๑๑๑

๑๑๑

<sup>28</sup> สำนักกรรมการ 3.(2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 240-241.

ในการยุติธรรม (Malfeasance in Judicial office) หรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (4)<sup>29</sup> ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นั้น ในชั้นของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นครั้งแรกได้มีกรรมการขอแปรญัตติ (Amendment) เพื่อให้ตัดข้อความบางส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออก คือให้ตัดคำว่า “กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ออกแต่ที่ประชุมไม่เห็นด้วย<sup>30</sup>

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ (Authority) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Officers) ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง กระทำผิด การไต่สวนและวินิจฉัยกรณีข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองกระทำ ความผิด และการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองที่กระทำความผิดร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกระทำความผิดร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิด ในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย (Adjudicate) ดังต่อไปนี้

<sup>29</sup> มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร้ายว่ผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑ล๑

๑ล๑

<sup>30</sup> มนต์รี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 478.

### 3.1.2.1 กรณีผู้บริหารระดับสูงกระทำความผิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3)<sup>31</sup> บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ทำการไต่สวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ได้ทุกระดับ<sup>32</sup> ต่อมาได้ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3)<sup>33</sup> ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง (Senior Manager) กระทำความผิดร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสูง ทั้งนี้ เนื่องจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งสูงมีผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม (Damage to the public) และประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

<sup>31</sup> มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑๓๑

๑๓๑

<sup>32</sup> มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 584.

<sup>33</sup> มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑๓๑

๑๓๑

การทุจริตแห่งชาติกระทำได้อย่างรวดเร็วและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันต่อเหตุการณ์<sup>34</sup> ทั้งนี้ จะมุ่งเน้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบการใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง<sup>35</sup> ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ (Check) ตามปกติ

ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ที่จะอยู่ในอำนาจการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4<sup>36</sup> ได้กำหนดนิยามความหมายให้ครอบคลุมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Tenure) ข้าราชการ (Government Official) และกรรมการต่าง ๆ เช่น กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป

### 3.1.2.2 กรณีข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองกระทำความผิด

หลักการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองปรากฏครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (4)

<sup>34</sup> คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น. หน้า 183.

<sup>35</sup> วิชา มหาคุณ. (2552). **รัฐธรรมนูญใหม่และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับบทบาทภารกิจที่ต้องเปลี่ยน ในบทความทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ....** นนทบุรี: สำนักกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 9.

<sup>36</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๑๑

๑๑๑

(4) “ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐหน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองและให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๑๑

๑๑๑

โดยได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ผู้อำนวยการกอง” ไว้ในมาตรา 4<sup>37</sup> หมายถึง ข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีประกาศลงวันที่ 20 ธันวาคม 2554 กำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>38</sup> ซึ่งประกาศดังกล่าว ได้กำหนดครอบคลุมถึงตำแหน่งข้าราชการพลเรือน (Civil Servant) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการหรือเทียบเท่าขึ้นไป

3.1.2.3 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือ ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้บังคับ กรณีการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับกลางและระดับล่างได้มีการกำหนดมาตรการให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถมอบให้หน่วยงานอื่นมีอำนาจหน้าที่ ในลักษณะเดียวกันรับไปดำเนินการ กระทั่งวุฒิสภาก็ได้เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การป้องกันการทุจริตต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบบังคับใช้เป็นกฎหมาย ว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมีคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นองค์กรที่อำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยความผิดเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 17<sup>39</sup>

<sup>37</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๑๑ ๑๑๑  
“ผู้อำนวยการกอง” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่า ขึ้นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๑๑ ๑๑๑  
<sup>38</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการระดับต้น หรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2554. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 328/ตอนที่ 96ก /หน้า 61 /30 ธันวาคม 2554

<sup>39</sup> มาตรา 17 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๑๑ ๑๑๑  
(4) ได้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑๑๑ ๑๑๑

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าได้ร่วมกระทำ ความผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือร่วมกระทำความคิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ (Duty) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัย (Adjudicate) เกี่ยวกับความผิดของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้

### 3.2 การรับเรื่องกล่าวหาและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

นอกจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตแล้ว บทบาทและอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปราบปรามการทุจริต (Suppression of Corruption)<sup>40</sup> ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยเฉพาะกรณีมีการกล่าวหาหรือกรณีปรากฏเหตุอันควรสงสัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>41</sup> ไว้เป็นหลักการว่า เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นเรื่องร้องเรียนกล่าวหา (Grievance) หรือพฤติการณ์ที่ปรากฏนั้น เพื่อพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งหากเรื่องใดเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย ตลอดจนดำเนินการอื่นตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>42</sup>

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน (Inquest) และวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการไต่สวนและวินิจฉัยกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยความผิด และการส่งเรื่องเพื่อให้ผู้มีอำนาจตั้งบรรจุแต่งตั้งพิจารณาความผิดทางวินัยกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องไว้ตามลำดับ ดังนี้

<sup>40</sup> สำนักกฎหมาย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8, หน้า 138.

<sup>41</sup> วิชา มหาคุณ.(2551). *วิธีการไต่สวนคดีทุจริตและการทำสำนวนของ ป.ป.ช..* วารสารวิชาการ ป.ป.ช., 1(1), หน้า 53-54.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

### 3.2.1 การร้องเรียนและการรับเรื่องกล่าวหา

การรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือมีพฤติการณ์ (Circumstances) เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการดำเนินการปราบปรามการทุจริต โดยทั่วไปแล้ว การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุชื่อ ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด รวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ชัดเจนเพียงพอต่อการสืบสวนขยายผล อย่างไรก็ตาม แม้การร้องเรียนกล่าวหาจะไม่ระบุชื่อผู้ร้องเรียนกล่าวหา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาไว้พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ได้<sup>43</sup> ทั้งนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดเงื่อนไข (Proviso) เกี่ยวกับการรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

#### 3.2.1.1 การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ (Rule) ดังนี้<sup>44</sup>

1) ต้องเป็นการร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 4 ซึ่งสามารถแยกการร้องเรียนกล่าวหาได้เป็นสองกรณี

1.1) การร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง<sup>45</sup> ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) รัฐมนตรี (Minister) สมาชิก สภาผู้แทน

<sup>43</sup> สำนักป้องกันการทุจริต 2. (2549). *สารคดีสั้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หนึ่งในที่กับ ป.ป.ช.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. หน้า 13.

<sup>44</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 138.

<sup>45</sup> มาตรา 66 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหายและกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้



ราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 66 วรรคหนึ่งแล้ว ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว (Speedily) เว้นแต่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหายและกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

1.2) การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ผู้พิพากษา (Judge) และตุลาการ (Judiciary) พนักงานอัยการ (Attorneys) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิด ในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลข้างต้น<sup>46</sup>

ทั้งนี้ การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84 วรรคสอง<sup>47</sup> กำหนดไว้เป็นหลักการว่า จะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ (be made in writing) ก็ได้ แต่ต้องเป็นการกล่าวหาในขณะที่กระทำความผิดหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี และเมื่อมีการร้องเรียน

<sup>46</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 139-140.

<sup>47</sup> มาตรา 84 ภายใต้อำนาจมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

กล่าวหาไว้แล้วตามระยะเวลาที่กำหนด แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 จะได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกินห้าปีแล้วก็ตาม ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะหยิบยกเรื่องร้องเรียนกล่าวหาหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยนั้นขึ้นทำการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดตามอำนาจหน้าที่ แต่จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84<sup>48</sup>

2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นการร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น การร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Offence of Corruption) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม<sup>49</sup> เป็นต้น

3) พฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและต้องเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งได้แก่ การกระทำการฝ่าฝืน (Violate) หลีกเลียงหรือบิดเบือน (Distort) ระเบียบแบบแผน กฎ หรือข้อบังคับ การกระทำการจูงใจ เรียกร้อง บังคับ ข่มขู่ (Intimidate) หน่วงเหนี่ยว กลั่นแกล้ง หรือหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องหรือกระทำการสมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้น การกระทำในการที่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบตามที่ การกระทำการยกยอกเบียดบังซึ่งทรัพย์สินของทางราชการ การกระทำการปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ ซึ่งเอกสารของทางราชการ และกระทำการที่มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาลประโยชน์ได้<sup>50</sup>

### 3.2.1.2 การรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อปรากฏเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยสำนักบริหารกลางจะต้องดำเนินการลงทะเบียน (Register) รับเรื่องตามระบบงานสารบรรณ แล้วส่งเรื่องต่อไปให้สำนักงานเลขาธิการออกเลขเรื่องกล่าวหา เมื่อสำนักงานเลขาธิการได้ออกเลขเรื่องกล่าวหาแล้วจะดำเนินการส่งเรื่องกล่าวหาให้สำนักไต่สวนหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>48</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 142.

<sup>49</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 143.

<sup>50</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 152.

ประจำจังหวัดที่รับผิดชอบ เพื่อจ่ายเรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสารบบ (Case-List) เรื่องกล่าวหา และบันทึกการปฏิบัติงาน ตลอดจนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอื่นตามขั้นตอนต่อไป<sup>51</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554<sup>52</sup> กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

1) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา (Accusation) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 5<sup>53</sup> กำหนดให้ต้องดำเนินการ ดังนี้

1.1) กรณีการกล่าวหาเป็นหนังสือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกคำกล่าวหาในสารบบ และสรุปชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และพยานหลักฐาน (Evidence) เสนอผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาสั่งการ

<sup>51</sup> วิทยาลัยพัฒนาการใต้สวน. (2555). *เอกสารหมายเลข 1/2555 คู่มือการปฏิบัติงานใต้สวนข้อเท็จจริง*. สถาบันป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 10.

<sup>52</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 /ตอนที่ 84 ก /หน้า 17 / 25 พฤศจิกายน 2554

<sup>53</sup> ข้อ 5 เมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการดังนี้

(1) กรณีการกล่าวหาเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกคำกล่าวหาในสารบบการดำเนินคดีและดำเนินการสรุปชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลซึ่งเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนและข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานเสนอผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร

(2) กรณีที่มีผู้กล่าวหาได้กล่าวหาด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมกันบันทึกคำกล่าวหาไว้และกรณีผู้กล่าวหานำบุคคลอื่นซึ่งอ้างว่าเป็นพยานของตนมาด้วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้เพื่อประกอบการกล่าวหาแล้วดำเนินการตาม (1) ต่อไป

(3) กรณีที่ความปรากฏเบื้องต้นว่าเรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องกล่าวหาซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องรับไว้ดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีมติตามที่เห็นสมควร โดยเร็วต่อไป

1.2) กรณีที่มีการกล่าวหาด้วยวาจาให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคน ร่วมกันบันทึกคำกล่าวหาไว้ และกรณีผู้กล่าวหาได้นำพยานบุคคล (Witness) มาด้วย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการบันทึกถ้อยคำไว้เพื่อประกอบการร้องเรียนกล่าวหา แล้วดำเนินการบันทึกคำกล่าวหา ในสารบบและเสนอผู้อำนวยการสำนักเพื่อสั่งการ

1.3) กรณีที่ความปรากฏเบื้องต้นว่าเรื่องร้องเรียนกล่าวหาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ (Want of Jurisdiction) ที่จะต้องรับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง ให้เสนอคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีมติตามที่ เห็นสมควร โดยเร็วต่อไป

2) กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำกล่าวหาใดที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหา หรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้วินิจฉัย เสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือเป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญา ในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้อง (Accept the Charge) หรือได้มีพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จ เด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้น ได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหา แห่งคดีให้เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาไม่รับเรื่อง กล่าวหาอันไว้พิจารณา หรือยกเรื่องกล่าวหา (Accusation) ขึ้นพิจารณาได้ตามนัยระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 6<sup>54</sup>

3) เรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏ พฤติการณ์ (Circumstance) ที่ชัดเจนเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอต่อ การไต่สวนข้อเท็จจริง และเรื่องที่ได้มีการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้น และเป็นไปโดยชอบแล้วและไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม (Unjustly)

<sup>54</sup> ข้อ 6 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำกล่าวหาใดซึ่งเป็นเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้เสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาอันขึ้นพิจารณาได้

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดีหรือ

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้น ได้มีการถอนฟ้อง หรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี จะเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาอันขึ้นพิจารณาก็ได้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะรับหรือยกขึ้นพิจารณาหรือไม่ ตามนัยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 7<sup>55</sup>

### 3.2.2 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน (Gather Evidence)<sup>56</sup> เป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการก่อนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1<sup>57</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) ไว้เป็นหลักการว่าเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง (Matter of Fact) เพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการแทนก็ได้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสม และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

<sup>55</sup> ข้อ 7 เรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าสมควรรับหรือยกขึ้นพิจารณาหรือไม่

(1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(3) เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูก กล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นที่เรียบร้อยแล้วและไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

<sup>56</sup> หมายความว่า การตรวจรับเรื่องและการดำเนินการใด ๆ ที่เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป. โปรดดู สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 161.

<sup>57</sup> มาตรา 44/1 ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหา นั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 กำหนดขั้นตอน วิธีการ และการดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานไว้ ดังนี้

### 3.2.2.1 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>58</sup>

- 1) ขอรายรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา (Accuser)
- 2) บันทึกลักษณะบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 3) ขอรายข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ (State) รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือจากบุคคลใด ๆ มาประกอบการพิจารณา
- 4) ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่เกิดเหตุ (Scene of Action) หรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา

5) เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน<sup>59</sup>

6) ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยอนุโลม (Mutatis Mutandis)

7) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 (1) (2) และ (3) หรือการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

### 3.2.2.2 การสอบปากคำผู้ให้ถ้อยคำ

การสอบปากคำผู้ให้ถ้อยคำ จะต้องแจ้งให้ผู้ให้ถ้อยคำทราบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน (Competent Official) ตามประมวลกฎหมายอาญาก่อนที่จะเริ่มสอบปากคำ

ในการสอบปากคำจะต้องมีการบันทึกถ้อยคำ เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้วให้อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง หรือจะให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเอง แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน (Evidence) หากมีผู้ร่วมให้ถ้อยคำก็ให้บุคคลนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรอง (Certify by affixing one's signature)

<sup>58</sup> สำนักกฎหมาย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8, หน้า 161.

<sup>59</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน พ.ศ.2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 /ตอนที่ 93 ก /หน้า 20 / 21 ธันวาคม 2554.

ไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อ (Affix one's signature) ได้ ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 10<sup>60</sup>

### 3.2.2.3 การจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เว้นแต่ในกรณีที่เลขธิการหรือผู้ซึ่งเลขธิการมอบหมายเห็นว่าควรแสวงหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact-Finding) และรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดการตามคำสั่งดังกล่าวโดยเร็ว ในรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นต้องปรากฏสาระสำคัญ (Importance) ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 12 (1)-(6)<sup>61</sup> ซึ่งได้แก่ ชื่อและ

<sup>60</sup> ข้อ 10 การสอบปากคำผู้ให้ถ้อยคำให้บันทึกถ้อยคำมีสาระสำคัญตามแบบ สว. ป.ป.ช. 1 ทำระเบียบนี้ เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้วให้อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง หรือจะให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หากมีผู้ร่วมให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ให้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น ถ้านักบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้าให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

ในบันทึกถ้อยคำห้ามมิให้ขูดลบหรือบันทึกข้อความทับถ้าจะต้องแก้ไขข้อความที่ได้บันทึกไว้แล้วให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติมและให้พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่ขีดฆ่าหรือตอกเติม

ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>61</sup> ข้อ 12 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จให้จัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา (ถ้ามี)
- (2) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) เรื่องที่ถูกกล่าวหาข้อกล่าวหาและพฤติการณ์การกระทำผิดตามข้อกล่าวหา
- (4) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริง
- (5) เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าเพียงพอต่อการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่อย่างไร

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาพร้อมทั้งความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยเร็ว

ที่อยู่ของผู้กล่าวหา (ถ้ามี) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา (Accused) เรื่องที่ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา (Grievance) และพฤติการณ์การกระทำผิด (Circumstances) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เหตุผลในการพิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา (Petition) ว่าเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ อย่างไร กรณีที่มีการงดการสอบสวนหลักฐานใด ตามนัยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 11<sup>62</sup> กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกเหตุไว้เป็นหลักฐานในรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานด้วย

#### 3.2.2.4 การเสนอรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ ตามนัยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 11 กำหนดให้ต้องดำเนินการดังนี้<sup>63</sup>

1) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง (Matter of Fact Inquiry) โดยเร็ว

เว้นแต่ ในกรณีที่เลขานุการหรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมายเห็นว่าควรแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดการตามคำสั่งดังกล่าวโดยเร็ว

<sup>62</sup> ข้อ 11 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีจะทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ พนักงานเจ้าหน้าที่จะงดสืบก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุไว้เป็นหลักฐานในรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วย

<sup>63</sup> ข้อ 13 เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

เรื่องกล่าวหาใดไม่ระบุพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาโดยเร็ว



2) เรื่องกล่าวหาใดไม่ระบุพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ให้เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาไม่รับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

3) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน (Authorized Appointment) ของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการหรือส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือควรดำเนินการเป็นประการอื่นให้นำเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

### 3.2.3 การไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญสองประการ หน้าที่ประการแรก ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตโดยการปลูกฝังจิตสำนึก การสร้างทัศนคติ และค่านิยมที่ถูกต้องในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้ปรากฏเป็นรูปธรรม (Concrete) และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริตซึ่งต้องทำในระดับที่เข้มข้นและเกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น อำนาจในการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ<sup>64</sup> ทั้งนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงถือว่าการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>65</sup>

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด (Cause of Action) หรือเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ (Prove) ความร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมต้องมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง

<sup>64</sup> ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ.(2551). *ข้อคิดเห็นในการจัดทำยุทธศาสตร์ภารกิจหลักของชาติในงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. วารสารวิชาการ ป.ป.ช.,1(1). หน้า 17-18.

<sup>65</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8*. หน้า 72.

ในเรื่องที่ทำการไต่สวนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องดำเนินการไต่สวนตามระเบียบว่าด้วยการไต่สวน ข้อเท็จจริง<sup>66</sup> ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนเองโดยเป็นองค์คณะ (Quorum) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรืออาจจะดำเนินการ โดยการมอบหมายพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนก็ได้

ทั้งนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนข้อเท็จจริง และหลักการที่สำคัญสำหรับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงมีไว้สามประการ กล่าวคือ การแจ้งข้อกล่าวหา (Grievance) การชี้แจงข้อกล่าวหา และการให้ปากคำ และการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>67</sup> ปรากฏรายละเอียดแต่ละ ขั้นตอน ดังนี้

### 3.2.3.1 วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะกำหนดวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงตามความสำคัญของเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยจะพิจารณาจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งการกระทำหรือเป็นเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม (Damage to the public) ซึ่งสามารถแบ่งวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงได้สามวิธี<sup>68</sup> ดังนี้

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง

วิธีการนี้จะใช้สำหรับการไต่สวนในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการถอดถอนหรือเพื่อดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

<sup>66</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 /ตอนที่ 33 ก /หน้า 34 / 11 เมษายน 2555

<sup>67</sup> สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2555). *รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2555*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 77.

<sup>68</sup> สำนักกฎหมาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 162.

การไต่สวนข้อเท็จจริง (Matter of Fact Finding) กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์คณะ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 11<sup>69</sup> ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงมาใช้โดยอนุ โลม

## 2) การแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45<sup>70</sup> นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวต้องประกอบด้วยประธานคณะอนุกรรมการ และอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยจะต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการ(Subcommittee) และเลขานุการ (Secretary) และอนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ (Undersecretary) แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 63 วรรคหนึ่ง<sup>71</sup> หรือมาตรา 66 โดยประธานอนุกรรมการนั้น ต้องเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>69</sup> ข้อ 11 การไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้นำความในหมวด 2 ส่วนที่ 2 ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 มาใช้บังคับกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุ โลม

<sup>70</sup> มาตรา 45 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการและอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

<sup>71</sup> มาตรา 63 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา 61 หรือมาตรา 62 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอ ในกรณีที่เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบ โดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องโดยผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้ประธานวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

เมื่อได้มีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ประธานคณะกรรมการ หรือกรรมการและเลขานุการจะต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะดำเนินการโดยการส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวัน (after the lapse of fifteen days) นับแต่วันที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หลังจากนั้นได้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกกล่าวหาแล้วให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจัดให้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือและเพื่อดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้าน (Demur) ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องยื่นคำคัดค้านต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน และกรณีมีการคัดค้านกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ใด ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง (Process of Inquest) เรื่องนั้น ในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้พิจารณา มีมติยกคำคัดค้าน (Protests) มีมติยกคำคัดค้านให้ถือว่าเป็นที่สุด ส่วนกรณีที่ยื่นคำคัดค้าน ฟังขึ้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้อนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้านเป็นหนังสือ (be made in writing)<sup>72</sup>

### 3) การตั้งพนักงานไต่สวน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนอกจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำการไต่สวนเอง หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง<sup>73</sup> ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายให้พนักงาน

<sup>72</sup> สำนักกฎหมาย. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 163-164.

<sup>73</sup> มาตรา 45 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน (Evidence) และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการพิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) ก็ได้

ในการตั้งพนักงานไต่สวน นั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอรายชื่อข้าราชการ ในสาขากระบวนการยุติธรรมที่ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และมีพื้นความรู้ในระดับเนติบัณฑิต (Barrister at Law) หรือมีคุณวุฒิด้านกฎหมายและมีความรู้และประสบการณ์ในการไต่สวนและวินิจฉัยคดีหรือการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Audit Property) หรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย และจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรฝึกอบรมตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เพื่อเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ความเห็นชอบในแต่งตั้งให้เป็นพนักงานไต่สวน (Inquiry Official)<sup>74</sup> และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 48 วรรคสอง<sup>75</sup> เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานกรรมการลงนาม (Affix aSignature) แต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่ได้รับมอบหมายต่อไป

การพิจารณามอบหมายพนักงานไต่สวนเพื่อร่วมเป็นองค์คณะพนักงานไต่สวนในแต่ละคดี นั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 49<sup>76</sup> กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักที่รับผิดชอบเรื่องที่จะทำการไต่สวนเป็น

<sup>74</sup> สำนักกฎหมาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 168.

<sup>75</sup> ข้อ 48 กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้วให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ลงนามแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่ได้รับมอบหมายต่อไป

<sup>76</sup> ข้อ 49 ในการพิจารณามอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและเป็นผู้รับผิดชอบสำนวนในคดีแต่ละเรื่อง ให้ผู้อำนวยการสำนักที่รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งและมอบหมายคดีให้กับองค์คณะพนักงานไต่สวน เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมเป็นหลัก

องค์คณะพนักงานไต่สวนที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายตามวรรคหนึ่งจะมีจำนวนเท่าใดนั้นให้เป็นไปตามความจำเป็นเหมาะสมและปริมาณคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรแต่งตั้ง โดยให้มีพนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่รับผิดชอบงานในองค์คณะไต่สวนให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยเพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่ได้รับมอบหมายแล้วเสร็จโดยเร็ว

ผู้พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาแต่งตั้งและมอบหมายตามจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควร (Deem Advisable) ทั้งนี้ จะต้องมิพนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนทำหน้าที่รับผิดชอบงานในองค์คณะพนักงานไต่สวนให้เป็นที่เรียบร้อยและแล้วเสร็จโดยเร็ว และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในองค์คณะพนักงานไต่สวนมีอำนาจลงนามในหนังสือหรือคำสั่ง ((Decision) เพื่อดำเนินการให้เป็นที่ไปตามอำนาจหน้าที่ได้ และเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแต่งตั้งผู้ช่วยพนักงานไต่สวนเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์คณะพนักงานไต่สวนก็ได้

### 3.2.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (Matter of Fact Finding) กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง และกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งพนักงานไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) นั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 11<sup>77</sup> และข้อ 52<sup>78</sup> กำหนดให้ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงมาใช้บังคับเป็นหลักเกณฑ์ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และได้ผ่านพ้นขั้นตอนการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกกล่าวหาและการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องมีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข โดยต้องมีหลักการที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การแจ้งข้อกล่าวหา (Accusation) การชี้แจงข้อกล่าวหา และการให้ปากคำ (Statement) ตลอดจนการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏรายละเอียดแต่ละขั้นตอน ดังนี้

#### 1) การพิจารณาประเด็นแห่งคดี

ในการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ทราบ คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

<sup>77</sup> ข้อ 11 การไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้นำความในหมวด 2 ส่วนที่ 2 ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 มาใช้บังคับกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุโลม”

<sup>78</sup> ข้อ 52 ให้นำความในหมวด 2 คณะกรรมการไต่สวนตั้งแต่หมวด 2 ส่วนที่ 1 ถึงส่วนที่ 5 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานไต่สวน โดยอนุโลม

1.1) ประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน โดยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 20<sup>79</sup> ได้กำหนดว่า เมื่อได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (for not less than half) ของจำนวนอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม (Quorum)

1.2) กำหนดประเด็นและแนวทางการในการไต่สวนข้อเท็จจริงวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 21 วรรคหนึ่ง<sup>80</sup> กำหนดให้พิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอ (Request) คำกล่าวหาหรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี (as the case may be) และกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็ว

1.3) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริง (Matter of Fact) และพยานหลักฐาน (Evidence) ครบถ้วนตามประเด็นแห่งคดี ทั้งนี้ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการสอบถ้อยคำพยานบุคคล ห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่ในที่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย เว้นแต่คณะอนุกรรมการไต่สวนจะอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และก่อนที่จะเริ่ม

<sup>79</sup> ข้อ 20 ในการประชุมขององค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อพิจารณา มีมติวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบนี้จะต้องมีอนุกรรมการเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติขององค์คณะอนุกรรมการไต่สวนให้ถือเสียงข้างมาก โดยอนุกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

<sup>80</sup> ข้อ 21 ในห้องคดีคณะอนุกรรมการไต่สวนกำหนดประเด็นและแนวทางการในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้พิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอคำกล่าวหาหรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องต่าง ๆ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำการไต่สวนและวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย

การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือทำการสอบปากคำพยานให้แจ้งให้พยานทราบว่าอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานโดยหลักแล้วให้ใช้ต้นฉบับเอกสาร (Original of a document) ในการไต่สวนพยานบุคคลหรือการนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้อนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้รับผิดชอบสำนวนบันทึกการได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้นไว้ในสำนวนคดี (File of a case)<sup>81</sup> แล้วจัดทำสรุปข้อเท็จจริงจากการไต่สวนเพื่อเสนอองค์คณะประชุมพิจารณา

1.4) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้มีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และได้จัดทำสรุปข้อเท็จจริงจากการไต่สวนแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาผลการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนไม่มีพยานหลักฐานที่เพียงพอในการสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดตามที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อมีมติให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป หรือหากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติมก็ได้ ส่วนกรณีเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด (Commit) ให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา (Grievance) และสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>82</sup>

## 2) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

กรณีที่ผลการประชุมของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดหรือไม่มีมูลความผิด (Ungrounded) คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา และให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ดังนี้

### 2.1) การแจ้งข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหา (Grievance) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

<sup>81</sup> วิทยาลัยพัฒนาระบบการไต่สวน. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 51. หน้า 22.

<sup>82</sup> วิทยาลัยพัฒนาระบบการไต่สวน. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 51. หน้า 23.



ข้อ 37 วรรคสอง<sup>83</sup> กำหนดให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา โดยจะต้องระบุการกระทำและพฤติการณ์ (Circumstance) ที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ข้อเท็จจริง รายละเอียดเกี่ยวกับเวลา และสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ (Scene of Action) เท่าที่จะทำ ให้ผู้ถูกกล่าวหาได้เข้าใจข้อกล่าวหา โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องจัดทำบันทึกการแจ้ง ข้อกล่าวหาขึ้นเป็นสองฉบับ เพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และเก็บไว้เพื่อเป็นหลักฐาน ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจัดทำเป็นบันทึก การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอน (Procedure) ดังนี้<sup>84</sup>

2.1.1) คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องมีหนังสือเรียก ผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเมื่อได้แจ้งข้อกล่าวหาแล้วให้ ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบการแจ้งข้อกล่าวหาไว้เป็นหลักฐาน (Evidence)

2.2.2) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามกำหนดเวลา แต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องจดแจ้งเหตุที่ ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา (note recording the denunciation)

2.2.3) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามที่ได้แจ้ง กำหนดเวลา หรือปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาพบและแจ้งข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง (File of a case) หนึ่งฉบับ และส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทาง ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาจำนวนสองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้ หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ วันเดือนปีที่รับ แล้วส่งกลับมาให้คณะอนุกรรมการไต่ สวนข้อเท็จจริง และต้องจดแจ้งเหตุไว้เป็นหลักฐาน เมื่อล่วงพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่ง

<sup>83</sup> ข้อ 37 เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า จากทางไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ สนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีหนังสือเรียก ผู้ถูกกล่าวหาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควรแต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา

ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่งให้คณะอนุกรรมการไต่สวนจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาระบุ การกระทำและพฤติการณ์ทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา และสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำ ให้ผู้ถูกกล่าวหา เข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยให้ทำขึ้นเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับและเก็บไว้เป็นหลักฐาน ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบการแจ้งข้อกล่าวหาไว้เป็น หลักฐานด้วย

<sup>84</sup> วิทยาลัยพัฒนาระบบการไต่สวน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 23.

ข้อกล่าวหาไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ ที่จะแก้ข้อกล่าวหาอย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกกล่าวหาขอให้ปากคำหรือยื่นคำชี้แจง (Explanation) ก่อนที่คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะได้พิจารณาวินิจฉัยและสรุปสำนวนข้อเท็จจริง (Synopsis File of a case) หากเห็นเป็นการสมควรจะให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอก็ได้<sup>85</sup>

ทั้งนี้ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาหรือไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับทราบข้อกล่าวหา ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 38 วรรคสอง กำหนดว่าต้องมีการปิดประกาศหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหาด้วย<sup>86</sup>

## 2.2) สิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา (Accuser)

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร (within a reasonable time) และในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิดังนี้<sup>87</sup>

2.2.1) ผู้ถูกกล่าวหาจะแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือเข้าชี้แจงด้วยวาจาต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ หรือทั้งชี้แจงเป็นหนังสือและชี้แจงด้วยวาจาต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีสิทธิร้องขอขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยอ้างเหตุผลและความจำเป็น (Necessity) ต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

2.2.2) ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้

<sup>85</sup> สำนักกฎหมาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 166.

<sup>86</sup> ข้อ 38 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามกำหนดนัดหรือปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับหนังสือตามข้อ 37 ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ต้องจดแจ้งเหตุอันไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาหรือไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับทราบข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้มีการปิดประกาศหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาไว้โดยเปิดเผย ยังที่ทำการสำนักงาน ป.ป.ช. และภูมิลำเนาของผู้ถูกกล่าวหา โดยให้จดแจ้งการดำเนินการดังกล่าวไว้ให้ปรากฏเป็นหลักฐานด้วย

<sup>87</sup> วิทาลัยพัฒนากระบวนการไต่สวน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 24.

2.2.3) ในการชี้แจงแก้อัยการผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความ (Lawyer) หรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจดังกล่าวต้องไม่ใช่พยานในเรื่องที่กล่าวหา

2.2.4) ในการชี้แจงและนำสืบแก้อัยการผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคล (Witness) หรือนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐาน และขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

### 3) การพิจารณาและการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กล่าวอ้างหรือชี้แจงแก้อัยการครบถ้วนแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องจัดให้มีการประชุมพิจารณาพยานหลักฐานวินิจฉัยทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อพิเคราะห์ ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (Weighing Evidence) ทั้งปวงที่ได้จากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นความผิดตามเรื่องกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาแล้วให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา<sup>88</sup>

## 3.3 การพิจารณามูลความผิดทางวินัยและการพิจารณาลงโทษทางวินัย

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณามูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการพิจารณาโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ถูกกล่าวหาไว้ ดังนี้

### 3.3.1 การพิจารณามูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ และได้รายงานสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

<sup>88</sup> วิทยาลัยพัฒนาระบบการไต่สวน. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 51. หน้า 24.

### 3.3.1.1 การประชุมเพื่อพิจารณามูลความผิดทางวินัย

เมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Matter of Fact Finding) จากคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือจากพนักงานไต่สวนแล้ว ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 43 วรรคหนึ่ง<sup>89</sup> กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) เรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามไม่ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ซึ่งมีเหตุต้องห้ามตามกฎหมาย (Be Forbidden) เข้าร่วมประชุมพิจารณา เว้นแต่ผู้นั้นได้รู้เห็นเหตุการณ์ในเรื่องที่กล่าวหา เพราะได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง (File of a case) ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ และให้คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยเร็วแล้วให้รวบรวมพยานหลักฐานที่ได้ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่ต้องทำความเข้าใจ (Opinion)<sup>90</sup>

กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับจากคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาและได้พิจารณาวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91<sup>91</sup> บัญญัติว่า หากข้อกล่าวหาเรื่องใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป

<sup>89</sup> ข้อ 43 เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

<sup>90</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6. หน้า 87.

<sup>91</sup> มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

แต่หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) แล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องใดมีมูลความผิดทางวินัยและให้จัดทำรายงานและสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลงนาม (Affix one's Signature)<sup>92</sup>

### 3.3.1.2 การชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการ

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยแล้ว มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดทางวินัย (Disciplinary Offences) ให้ประธานกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการ ดังนี้

1) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการพลเรือน (Civil Official) หรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐอื่น (Public Officers) ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกตามนัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง<sup>93</sup>

2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ (Judiciary) ข้าราชการตุลาการ ศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ (Attorneys) ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการ ตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการป้องกัน

<sup>92</sup> วิทยาลัยพัฒนาระบบราชการ ไต่สวน. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 51. หน้า 24.

<sup>93</sup> มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่ มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกใน การพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสำนักงานการสอบสวนตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคสอง<sup>94</sup>

### 3.3.2 การพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

คำว่า “วินัย (Disciplinary)” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนพึงควบคุมตนเอง และควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้<sup>95</sup> หรือการควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน<sup>96</sup> มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Performance) และประสิทธิผลเพื่อความเจริญก้าวหน้าและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ เพื่อความผาสุกของประชาชนและเพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์และชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

<sup>94</sup> มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใด ได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนักงานการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มี ความผิดวินัย

๑๑๑

๑๑๑

<sup>95</sup> กลุ่มนิติการ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. กรุงเทพฯ : กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 10.

<sup>96</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. (2549). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ.. หน้า 1.

(Bureaucracy)<sup>97</sup> การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง<sup>98</sup> บัญญัติว่า เมื่อปรากฏกรณีมีมูลอันควรกล่าวหาข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยย่อมต้องเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเมื่อได้ดำเนินการสืบสวน (Investigate) หรือพิจารณา (Adjudication) ในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องแต่หากผลการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นเป็นกรณีมีมูล (Commit) ที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง<sup>99</sup>

การดำเนินการทางวินัยหมายถึงกระบวนการและขั้นตอนทั้งหลายที่กระทำเป็นพิธีการตามกฎหมายหรือตามหลักเกณฑ์กำหนดให้กระทำ เมื่อปรากฏกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การให้พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการลงโทษทางวินัย<sup>100</sup> โดยในการสอบสวนทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93 วรรคหนึ่ง<sup>101</sup> บัญญัติไว้เป็นหลักการ

<sup>97</sup> นุชนาด ประทีปธีรานันต์. (2554). *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารความรู้ สตร.ฉบับที่ 14 ปีงบประมาณ 2554. หน้า 11.

<sup>98</sup> มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็วและให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

๑๓๑

๑๓๑

<sup>99</sup> มาตรา 91 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รับผิดชอบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>100</sup> ส่วนบริหารงานบุคคล สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. (2545). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. หน้า 25.

<sup>101</sup> มาตรา 93 ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 91 ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

๑๓๑

๑๓๑

สำคัญว่าจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและให้ถ้อยคำเพื่อนำสืบพยานหลักฐาน (Evidence) หักล้างแก้ข้อกล่าวหา (Accusation) เมื่อถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือให้ถ้อยคำนำสืบหักล้างแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวน ได้รวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนแล้วจึงจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย (Disciplinary Penalty) ต่อไป

สำหรับการพิจารณาโทษและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่าข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน (Inquiry Memorandum) และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น (Opinion) ต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยและการลงโทษทางวินัย ดังนี้

3.3.2.1 การพิจารณาความผิดวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นหรือมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่พิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใต้การบังคับบัญชากระทำความผิดทางวินัย หรือได้รับการชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนผู้ใดแล้ว ไม่ว่าเป็นการชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องทำการพิจารณาความผิดทางวินัย และการกำหนดสถาน โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติ โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นทำการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้นั้นอีก เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ถือเอารายงานและความเห็น (Opinion) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>102</sup>

<sup>102</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. (2553). *ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546-2550)*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 111-112.



สำหรับการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมตินั้น พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93<sup>103</sup> บัญญัติว่าผู้บังคับ บัญชา (Commander) ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ เรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจ สั่งบรรจุไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าวถือว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุกระทำ ความผิด

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “การพิจารณาความผิดทางวินัย และการกำหนดโทษทางวินัย” เอาไว้เป็นการเฉพาะ (Specially) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาตามนัย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งคำว่า “การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ ทางวินัย” หมายความว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางวินัย หรือไม่ ถ้าได้กระทำความผิดทางวินัย การกระทำนั้น เป็นการกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจ เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) ซึ่ง ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี ดังนี้<sup>104</sup>

1) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดทางวินัยและการกำหนดสถาน โทษ ทางวินัยอย่างไม่มีร้ายแรง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหา ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนด

2) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความผิดทางวินัยและการกำหนดสถาน โทษ ทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี (as the case may be) โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้เสนอเรื่องให้พิจารณา

<sup>103</sup> มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้ออกคำสั่ง

<sup>104</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 103.

เมื่อพิจารณาถึงหลักในการพิจารณาความผิดทางวินัยและการกำหนดสถานโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประกอบกันแล้ว จะเห็นว่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น การพิจารณาความผิดทางวินัย ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องคำนึงถึงสองหลักสำคัญ คือ หลักนิติธรรม (Rule of law)<sup>105</sup> และหลักมโนธรรม (Conscience)<sup>106</sup>

ส่วนในการกำหนดโทษทางวินัย นั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญสี่ประการ คือ หลักนิติธรรม<sup>107</sup> หลักมโนธรรม<sup>108</sup> หลักความเป็นธรรม (Fairness)<sup>109</sup> และหลักนโยบายของทางราชการ<sup>110</sup> แต่สำหรับการพิจารณาความผิดทางวินัยตามนัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ต้องเป็นไปตามหลักทั่วไป (General Principles) ในการไต่สวนและวินิจฉัยที่ว่ากระทำของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่<sup>111</sup> ซึ่งมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of law) ในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

<sup>105</sup> การพิจารณาตามตัวบทกฎหมายคือการที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้นต้องมีบทกฎหมายบัญญัติด้วยการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือเป็นการกระทำผิดวินัย ทั้งนี้ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดทางวินัยฐานใดนั้นต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ ถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใดก็ปรับบทเป็นความผิดไปตามมาตรานั้นและลงโทษไปตามความผิดนั้น. โปรดดู สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104. หน้า 103-104.

<sup>106</sup> การพิจารณาบททวนให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น. โปรดดู สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104. หน้า 104.

<sup>107</sup> การคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งเป็นสามระดับ ได้แก่ ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยเล็กน้อย. โปรดดู สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104. หน้า 104.

<sup>108</sup> การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้. โปรดดู สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104. หน้า 104-105.

<sup>109</sup> การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอกันและการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรลงโทษเท่ากัน. โปรดดู เรื่องเดิม. หน้า 105.

<sup>110</sup> การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาต้องนำนโยบายของทางราชการมาเป็นหลักการในการใช้ดุลยพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้. โปรดดู เรื่องเดิม หน้า 105.

<sup>111</sup> วิชา มหาคณ.อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 57.

### 3.3.2.2 การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการโต้ตอบหรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิด แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน (Ceremony) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ และสมรรถภาพของข้าราชการ เพื่อจูงใจ (Motive) ให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ<sup>112</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 89<sup>113</sup> ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย (Disciplinary Penalty) ไว้ว่า “ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ” แต่ในส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และหลักการเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร การดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>114</sup> ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเกี่ยวกับโทษทางวินัย เงื่อนไขหลักเกณฑ์ และวิธีการสั่งลงโทษทางวินัยไว้ดังนี้

1) โทษทางวินัย นั้น ตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88 วรรคสอง<sup>115</sup> ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ห้าสถาน ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

<sup>112</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104. หน้า 106.

<sup>113</sup> มาตรา 89 การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด

<sup>114</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ (เรื่องเสร็จที่ 54/2545) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี

<sup>115</sup> มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

โดยความผิดในสถานโทษภาคทัณฑ์ (Admonishing) ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน เป็นสถานโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ส่วนความผิดในสถานโทษปลดออก และไล่ออก (Dismissing) เป็นสถานโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2) เงื่อนไขในการลงโทษทางวินัย ผู้ที่จะมีอำนาจสั่งการสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน นั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข (Condition) อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้<sup>116</sup>

2.1) ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือ

2.2) ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระดับต่ำลงไปที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorize) ในการลงโทษจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

3) หลักเกณฑ์ในการลงโทษทางวินัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน ดังนี้<sup>117</sup>

3.1) การลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยจากผู้บังคับบัญชา (Commander) ซึ่ง มีอำนาจสั่งบรรจุ แล้วแต่กรณี โดยมีอำนาจสั่งลงโทษ ดังนี้<sup>118</sup>

3.1.1) ภาคทัณฑ์

3.1.2) ตัดเงินเดือนได้หนึ่งครั้งในอัตราร้อยละสอง หรือร้อยละของ เงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ เป็นเวลาหนึ่งเดือน สองเดือน หรือสามเดือน

3.1.3) ลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละสองหรือร้อยละของ เงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

กรณีตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือน ถ้าจำนวนเงินที่ต้องตัดมีเศษไม่ถึงบาท ให้ปัดทิ้ง

3.2) การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ แล้วแต่กรณี

(2) ตัดเงินเดือน

(3) ลดเงินเดือน

(4) ปลดออก

(5) ไล่ออก”

<sup>116</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 106.

<sup>117</sup> สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 107.

<sup>118</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2557). *การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ. หน้า 33.

มีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกข้าราชการพลเรือนได้ ต่อเมื่อเป็นการออกคำสั่งลงโทษตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด ซึ่งข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่แล้วแต่กรณี (as the case may be)

4) วิธีการสั่งลงโทษทางวินัย การสั่งลงโทษทางวินัยต้องทำเป็นคำสั่ง ระบุชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกลงโทษ และต้องแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรืออย่างไรร้ายแรงในกรณีใด ตามมาตราใด พร้อมทั้งต้องระบุสิทธิในการอุทธรณ์ (Appeal) และระยะเวลา (Duration) ในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>119</sup>

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะต้องส่งสำเนา (Counterpart) คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>120</sup>

### 3.4 การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย

โดยทั่วไปแล้ว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยร้องขอ (Request) ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน กล่าวคือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Retry the case)<sup>121</sup> หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น โดยปกติแล้วจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งถือว่าเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ (Specific Law)<sup>122</sup> จะไม่นำขั้นตอนและระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง<sup>123</sup> มาใช้

<sup>119</sup> สำนักงาน ก.พ.. สำนักมาตรฐานวินัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 118. หน้า 34.

<sup>120</sup> สำนักกฎหมาย. (2558). *รวมกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 69.

<sup>121</sup> สำนักงาน ก.พ.. (2531). *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ไทยพิมพ์. หน้า 360.

<sup>122</sup> หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ. โปรตดู สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2555). *การอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. เอกสารความรู้ สศร. ลำดับที่ 8 ปีงบประมาณ 2555. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. หน้า 5.

<sup>123</sup> หมายถึง การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. โปรตดู เรื่องเดียวกัน. หน้า 6.

บังคับ แต่สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ในขั้นตอนอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือข้อบังคับ (Rules) ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>124</sup>

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ตลอดจนต้องศึกษาถึงหลักการของการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด โดยปรากฏรายละเอียด ดังนี้

#### 3.4.1 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การอุทธรณ์ (Appeal) คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม (Justice process) ที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือนที่จะไม่ถูกลงโทษ หรือกลับแก้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความคิด ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน<sup>125</sup> ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ไว้ดังนี้

##### 3.4.1.1 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ว่าสถานโทษใด ๆ<sup>126</sup> การที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในชั้นแรกที่ถูกลงโทษ ไม่ได้หมายความว่า จะหมดสิทธิอุทธรณ์เสมอไป ถ้าต่อมา มีการสั่งเพิ่มโทษทางวินัย หรือมีการสั่งลงโทษทางวินัยตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือสั่งตามมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Resolution) ที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) แล้ว<sup>127</sup>

<sup>124</sup> มานิตย์ จุมปา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 442.

<sup>125</sup> สำนักงาน ก.พ.. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 121. หน้า 360.

<sup>126</sup> ประวิณ ฒ นคร. (2551). *สรุปสาระสำคัญ และคำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.. หน้า 156.

<sup>127</sup> สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2551). *คู่มือการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 2.

กรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตายก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 23 วรรคหนึ่ง<sup>128</sup> กำหนดให้ทายาท (Heir) ผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยยื่นมีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ส่วนกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีเหตุผลความจำเป็น เช่น เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น (be otherwise justified) ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือองค์คณะวินัยอุทธรณ์เห็นสมควรผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 24<sup>129</sup> กำหนดให้สิทธิผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถที่จะมอบหมาย เป็นหนังสือให้ทนายความ (Solicitor) หรือบุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ทำการอุทธรณ์แทนตนได้

#### 3.4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย อายุความในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ ดังนี้

##### 1) วิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย (Die) ก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือทนายความหรือบุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะแล้ว (Person Sui Juris) ในฐานะผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 27 วรรคหนึ่งกำหนดว่า จะต้องทำเป็นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วยถ้อยคำอันสุภาพและจะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

<sup>128</sup> ข้อ 23 กรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถึงแก่ความตายก่อน ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้มีสิทธิอุทธรณ์แทนได้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>129</sup> ข้อ 24 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วทำการอุทธรณ์แทนได้ด้วยเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ด้วยตนเองได้
- (2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด
- (3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่ ก.พ.ค. หรือองค์คณะวินัยอุทธรณ์เห็นสมควร

- 1.1) ชื่อตำแหน่งสังกัดและที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์
- 1.2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง
- 1.3) ข้อเท็จจริง (Matter of Fact) หรือข้อกฎหมาย (Matter of Law) ที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์
- 1.4) คำขอของผู้อุทธรณ์
- 1.5) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์<sup>130</sup>

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม (Justice) หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสอง<sup>131</sup>

ในการยื่นอุทธรณ์ นั้น กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 28<sup>132</sup> กำหนดว่าผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำสำเนา (Counterpart) หนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและสำเนาพยานหลักฐานและรับรองเอกสารทุกฉบับ ยื่นต่อประธานคณะกรรมการ

<sup>130</sup> ข้อ 27 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธาน ก.พ.ค. โดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อตำแหน่งสังกัดและที่อยู่สำหรับการติดต่อเกี่ยวกับการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์
- (2) คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และวันที่รับทราบคำสั่ง
- (3) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นเป็นข้อคัดค้านคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์
- (4) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (5) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์

<sup>131</sup> มาตรา 44 ภายใต้อำนาจมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

๑๗๑

๑๗๑

<sup>132</sup> ข้อ 28 ให้ผู้อุทธรณ์จัดทำสำเนาหนังสืออุทธรณ์และสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้อุทธรณ์รับรองสำเนาถูกต้องยื่นพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์ด้วย กรณีที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใดให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย และถ้ามีการมอบหมายให้ดำเนินการแทนก็ให้แนบหนังสือมอบหมายตามข้อ 26 แล้วแต่กรณีพร้อมหนังสืออุทธรณ์ด้วย



พิทักษ์ระบบคุณธรรมพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่หนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้กล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อประกอบการยื่นอุทธรณ์ กรณีผู้อุทธรณ์ไม่อาจแนบพยานหลักฐาน (Evidence) ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะพยานหลักฐานที่กล่าวอ้างนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น หรือเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะเหตุอื่นใด ผู้อุทธรณ์จะต้องระบุเหตุที่ทำให้ไม่อาจแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และถ้าในการยื่นอุทธรณ์ได้มีการมอบหมายให้บุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนจะต้องมีการแนบหนังสือมอบหมายนั้น ๆ มาพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย

การยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถทำได้สองวิธี ดังนี้<sup>133</sup>

วิธีการแรก การยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ

วิธีที่สอง การส่งหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับ (Affix) ที่ซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่น หนังสืออุทธรณ์

## 2) กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในการกำหนดระยะเวลา (Designate Time) เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นการยื่นต่อพนักงานผู้รับอุทธรณ์ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือการอุทธรณ์โดยการส่งหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยทางไปรษณีย์ลงทะเบียน (Registered Mail) นั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี ดังนี้

2.1) กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ยื่นอุทธรณ์เองหรือมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นที่บรรลุนิติภาวะแล้ว (Person Sui Juris) ทำการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนได้

ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งวันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย แยกพิจารณาได้ ดังนี้<sup>134</sup>

<sup>133</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 12.

<sup>134</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 12-13.

2.1.1) กรณี ได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ลงโทษทางวินัยและผู้ลงโทษทางวินัยได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้ถือเอาวันที่ผู้ลงโทษทางวินัยลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นวันรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย

2.1.2) กรณี ได้มีการแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ลงโทษทางวินัยแล้ว แต่ผู้ลงโทษทางวินัยไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้มอบสำเนาคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ลงโทษทางวินัย และได้ทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้งและลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือเอาว่า (shall be deemed as) วันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย

2.1.3) กรณีที่ไม่อาจแจ้งคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ผู้ลงโทษทางวินัยได้โดยตรงและได้มีการแจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งลงโทษทางวินัยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ลงโทษทางวินัยไปยังที่อยู่ของผู้ลงโทษทางวินัยซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ เมื่อล่วงพ้นสามสิบวัน (after the lapse of fifteen days) นับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับว่าผู้ลงโทษทางวินัยได้รับเอกสารดังกล่าวหรือมีผู้รับแทนแล้วให้ถือเอาวันที่พ้นกำหนดสามสิบวันดังกล่าวเป็นวันรับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย

2.2) กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย

กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย (Die) นั้นสามารถแยกได้เป็นสองกรณี และมีระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างกันออกไป ดังนี้<sup>135</sup>

2.2.1) กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตายโดยที่ยังมิได้ยื่นอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนภายใน (Within) เก้าสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ถึงแก่ความตาย

2.2.2) กรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ไว้แล้วได้ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ (before commencing the trial) กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 35<sup>136</sup> กำหนดให้รอกการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาท (Heir)

<sup>135</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 13-14.

<sup>136</sup> ข้อ 35 การรอกการพิจารณารายการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้รอกการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาทผู้จัดการมรดกหรือผู้รับสิทธิของผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้อุทธรณ์นั้นหรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาโดยมีคำขอเข้ามาเองหรือโดยที่องค์คณะวินิจฉัยเรียกเข้ามาเนื่องจากผู้กรณีในอุทธรณ์มีคำขอ

ผู้จัดการมรดก (Administrator of the deceased's estate) หรือผู้รับสิทธิของผู้นั้นจะมีคำขอเข้ามาแทนที่ผูุ้ทธรณ์นั้น หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามา โดยทายาทผู้จัดการมรดกผู้รับสิทธิของผูุ้ทธรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจมีคำขอเข้ามาหรือองค์คณะวินิจฉัยเรียกเข้ามาเนื่องจากคู่กรณีในอุทธรณ์มีคำขอ ในกรณีนี้ต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อองค์คณะวินิจฉัยภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ผูุ้ทธรณ์ถึงแก่ความตาย

### 3.4.1.3 สิทธิของผูุ้ทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้อุทธรณ์โทษทางวินัยในการพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ ดังนี้<sup>137</sup>

- 1) สิทธิมอบหมายให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว (Person Sui Juris) เป็นผู้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในกระบวนการอุทธรณ์แทนได้
- 2) สิทธินำทนายความ (Solicitor) หรือที่ปรึกษาเข้ามาฟังการพิจารณาในการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำต่อองค์คณะวินิจฉัยหรือต่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้
- 3) สิทธิขอตรวจดูหรือขอคัดสำเนาเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือพยานหลักฐานที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มารวมทั้งสรุปเรื่อง เว้นแต่กรณีที่มิกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ
- 4) สิทธิคัดค้าน (Demur) กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์
- 5) สิทธิยื่นคำขอให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานไว้ทันทีในกรณีที่ผูุ้ทธรณ์เกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจะอ้างอิงในภายหน้าอาจจะสูญหายเสียก่อนที่จะมีการไต่สวนหรือเป็นการยากที่จะนำมาไต่สวนในภายหลัง
- 6) มีสิทธิที่จะยื่นคำแถลงสรุปอุทธรณ์ของตนเป็นหนังสือก่อนวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรืออย่างช้าที่สุด (At the Latest) ในระหว่างการนั่งพิจารณาอุทธรณ์
- 7) มีสิทธิที่จะไม่มาในวันองค์คณะวินิจฉัยนั่งพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ เว้นแต่องค์คณะวินิจฉัยจะออกคำสั่งเรียกให้มา
- 8) มีสิทธิถอนอุทธรณ์ของตนได้ก่อนองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัย

---

คำขอเข้ามาแทนที่ผูุ้ทธรณ์ตามวรรคสองให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อองค์คณะวินิจฉัยภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผูุ้ทธรณ์นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอของบุคคลดังกล่าวภายในกำหนดเวลาดังกล่าวองค์คณะวินิจฉัยจะมีคำสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบนั้นก็ได้

<sup>137</sup>สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 14-19.

9) มีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลปกครองเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

#### 3.4.1.4 ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถ้าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กรม ถ้าการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวง และถ้าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงเป็นผู้ส่งลงโทษ หรือผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) หรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ อ.ก.พ. จังหวัด, อ.ก.พ. กรม, อ.ก.พ. กระทรวง หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>138</sup>

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกาศใช้บังคับ มาตรา 24<sup>139</sup> บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะหนึ่งเรียก โดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง และมาตรา 32 (2)<sup>140</sup> บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (Order Disciplinary Penalty) โดยหากข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

<sup>138</sup> ไพโรจน์ อารักษา.(2547). *คู่มืออุทธรณ์และร้องทุกข์ทางวินัย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 16.

<sup>139</sup> มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งตามมาตรา 26

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา

ให้เลขานุการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.

<sup>140</sup> มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

๑ล๑

๑ล๑

ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ให้นำเรื่องที่ตนถูกลงโทษทางวินัยมาพิจารณาทบทวนใหม่ (Retry the case) ได้<sup>141</sup> เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจากเดิมมา ซึ่งมีหลายองค์คณะ มาเป็นให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพียงองค์กรเดียวทำให้กระบวนการพิจารณามีมติในเรื่องอุทธรณ์อยู่ในมาตรฐานการพิจารณาเดียวกันและเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น<sup>142</sup>

#### 3.4.1.5 ขั้นตอนการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นั้น สามารถแบ่งเป็นขั้นตอนได้ ดังนี้

##### 1) ขั้นตอนการสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะวินิจฉัย เพื่อทำหน้าที่พิจารณามีคำวินิจฉัยว่าจะรับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ เมื่อได้ทำการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่ห้ามรับไว้พิจารณา ก็ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ (Dispose of Case) นั้นออกจากสารบบ (Case-List) แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ก็ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา และให้กรรมการเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป<sup>143</sup>

##### 2) ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

หลังจากที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้สั่งรับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาแล้ว การดำเนินการต่อไปจะเข้าสู่ขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact-Finding) ทั้งนี้ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยสามารถจำแนกได้ ดังนี้

2.1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม

2.2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีการอื่น เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการจัดส่งเอกสารหลักฐาน

<sup>141</sup> นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 97. หน้า 8-9.

<sup>142</sup> กลุ่มนิติการ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 95. หน้า 48.

<sup>143</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 19-21.

การแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการตั้งผู้เชี่ยวชาญ (Expert) เพื่อศึกษาตรวจสอบ และการออกไปตรวจสอบสถานที่บุคคลหรือสิ่งของเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นต้น<sup>144</sup>

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า (In Advance) ไม่น้อยกว่าสิบวัน (for not less than ten days) ทั้งนี้ บรรดาคำอุทธรณ์เพิ่มเติมคำแก้อุทธรณ์คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ได้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของอุทธรณ์<sup>145</sup>

### 3) ขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 76<sup>146</sup> กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณา (Hearing) อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าซึ่งจะต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

ในการนั่งพิจารณาอุทธรณ์องค์คณะวินิจฉัยจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณี (Party) และพยาน (Witness) และในขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์นิติกรผู้แถลงคดีต้องเสนอความเห็นและชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจฉัยในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น ทั้งนี้ นิติกรผู้แถลงคดีมีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องนั้นได้แต่นิติกรผู้แถลงคดีไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยเรื่องนั้น<sup>147</sup>

### 4) การวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อได้ดำเนินการเสร็จสิ้นขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์แล้ว กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 84<sup>148</sup> กำหนดให้องค์คณะวินิจฉัย

<sup>144</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 21-23.

<sup>145</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 24.

<sup>146</sup> ข้อ 76 ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้องค์คณะวินิจฉัยจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า เว้นแต่กรณีที่มิควินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์และให้จำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความไม่ต้องมีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์นั้น

องค์คณะวินิจฉัยต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แถลงสรุปอุทธรณ์และคำแก้อุทธรณ์ของตน

<sup>147</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ. สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 25-26.

<sup>148</sup> ข้อ 84 เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงของนิติกรผู้แถลงแล้วให้องค์คณะวินิจฉัยนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น

นัดประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และมีคำสั่ง ทั้งนี้ คำวินิจฉัยหรือคำสั่งขององค์คณะวินิจฉัย อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ชื่อผู้อุทธรณ์ ชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ สรุปอุทธรณ์และคำขอของผู้อุทธรณ์ สรุปคำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คำวินิจฉัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล (Grounds) และสรุปคำวินิจฉัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป

การพิจารณาวินิจฉัย (Adjudication) อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยขององค์คณะ วินิจฉัยมีอำนาจทำคำวินิจฉัยได้ดังนี้

2.1) กรณีเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับ โทษเหมาะสมแล้วให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ (Dismiss the Case)

2.2) กรณีเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายให้มี คำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

2.3) กรณีเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ ควรได้รับโทษเบาลงให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษ (Reduce the Punishment) เป็นสถาน โทษหรืออัตรา โทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

2.4) กรณีเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่า การกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัยหรือพยานหลักฐาน (Evidence) ยังฟังไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

2.5) กรณีเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้มี คำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้ทำการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ มีคำวินิจฉัย หากไม่ปฏิบัติถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Omission) เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น<sup>149</sup>

ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่าองค์คณะ วินิจฉัยมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา ความชอบด้วยกฎหมาย และประเด็นความเหมาะสม (Applicable) ของการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษทางวินัยให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรม หรือเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม (Fairness) ต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็น

<sup>149</sup>สถาบันดำรงราชานุภาพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 112. หน้า 28.

หลักการที่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 46<sup>150</sup>

### 3.4.2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายประกอบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติไว้ ดังนี้

#### 3.4.2.1 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้แก่ข้าราชการพลเรือน (Civil Official) ผู้ที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางวินัย และได้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติถึงแก่ความตาย (Die) ก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น (Necessity) ที่ไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยด้วยตนเองได้ นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การที่จะพิจารณาว่าบุคคลอื่นจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแทนได้หรือไม่นั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 3.4.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96<sup>151</sup> ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไว้แต่เพียงว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>150</sup> มาตรา 46 ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

<sup>151</sup> มาตรา 96 ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว



แห่งชาติมีมติจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัย (Penalty of Disciplinary) ของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ได้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (Rule of Personnel Administration) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา

ซึ่งตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเท่านั้น แต่ไม่สามารถอุทธรณ์ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact) หรือประเด็นข้อกฎหมาย (Matter of Law) ได้ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้

#### 3.4.2.3 สิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

สิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย นั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ได้กำหนดขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะ (Specially) การพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 3.4.2.4 ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์โดยให้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย (Order Disciplinary Penalty) กรณีข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้แก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

#### 3.4.2.5 ขั้นตอนการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น ขั้นตอนการสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง (Matter of Fact-Finding) ขั้นตอนการนั่งพิจารณาอุทธรณ์ (Hearing) และขั้นตอนการวินิจฉัย (Adjudication) อุทธรณ์คำสั่ง

ลงโทษทางวินัย ตลอดจนผลของคำวินิจฉัยจะเหมือน กับขั้นตอนการพิจารณาและการวินิจฉัย อุตธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

แต่ทั้งนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือองค์คณะวินัยถูกจำกัดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากไม่อาจทำคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ แม้จะเห็นว่าการกระทำ ของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัยตามฐานที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติ หรือพยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยก็ตาม องค์คณะวินัยก็ไม่อาจวินิจฉัย ให้ยกโทษทางวินัยได้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือองค์คณะวินัยสามารถทำได้เพียง ตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษ ทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเพียงมีมติเท่านั้น

กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ไม่ว่าเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือการอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต นั้น ถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี (les condition de recevabilité) ที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหาย (Remedy) ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามนัยพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42<sup>152</sup> เพื่อขอให้ศาลพิจารณา พิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และเมื่อได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือองค์คณะวินัยได้มีคำวินิจฉัยหรือสั่งการแล้ว หรือมิได้มีคำวินิจฉัยหรือ สั่งการภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (Period of time) ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงจะมีสิทธิไปฟ้อง

<sup>152</sup> มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อัน เนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใด ไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้น กำหนด

คดีต่อศาลปกครองได้<sup>153</sup> ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

### 3.4.3 แนวคำวินิจฉัยคำพิพากษา และความเห็นทางกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนวินิจฉัย (Adjudication) และชี้มูลความผิดทางวินัย (Disciplinary Offences) ข้าราชการพลเรือนตามอำนาจหน้าที่ เรื่อยมาหลายกรณี ซึ่งในส่วนของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมาย และนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (Revoke the Disciplinary Penalty) และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้มี คำพิพากษา ความเห็น และคำวินิจฉัยที่สำคัญบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติตามลำดับดังนี้

#### 3.4.3.1 แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Tribunal) ได้มีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนและอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือน ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้พิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงฐานความผิดไปจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นการกระทบกระเทือนต่ออำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย และมีความเห็นแย้ง ดังต่อไปนี้

<sup>153</sup> ฤทัย ปทุมมานนท์. (2557). บทวิเคราะห์คดีและคำวินิจฉัยที่สำคัญ เรื่อง ลำดับการพิจารณาประเด็นในคดีของศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2556. วารสารทางวิชาการศาลปกครอง, 14 (4). หน้า 207-208.

1) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีลักษณะพิเศษต่างจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป (General Principles of Matter of Law) การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือว่าได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงต้องฟังเป็นอันยุติ<sup>154</sup> การอุทธรณ์ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ส่วนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย” เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดย่อมเป็นอันยุติ (Conclusive) ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์องค์กรกลางที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย (Modify the Count) ให้เป็นประการอื่นได้อีก<sup>155</sup>

2) ในการมีคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ได้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Judiciary of Constitutional Tribunal) เสียข้างน้อยให้ยกคำร้อง (Dismiss the Motion) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากเห็นว่า การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่เป็นอันยุติเนื่องจากการบัญญัติรับรองสิทธิการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมติไว้ในมาตรา 96<sup>156</sup> และโดยที่มาตรา 96 ไม่ได้จำกัดอำนาจของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และไม่ใช้บทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตในการอุทธรณ์เพราะหากอุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความเองแล้ว กรณีที่ผู้มีอำนาจตั้งบรรจุแต่งตั้งพิจารณาลงโทษโดยให้ปลดออกจากราชการ ผู้ถูกกล่าวหาย่อมไม่มี

<sup>154</sup> มานิตย์ จุมปา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 418.

<sup>155</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 /ตอนที่ 121ก /หน้า 1 /15 ธันวาคม 2551

<sup>156</sup> คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร.กมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 /ตอนที่ 121ก /หน้า 26 /15 ธันวาคม 2551

ทางที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 96 เพื่ออุทธรณ์ได้ เพราะโทษปลดออกเป็นคุณ (In favour) อยู่แล้ว การตีความเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงและความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ ทั้งประเทศเพราะแม้แต่กรณีของนักการเมืองยังมีวุฒิสภา (Senate) เป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองเพื่อความรอบคอบเป็นธรรมอีกชั้นหนึ่ง และอาจเทียบเคียงได้กับกระบวนการพิจารณาคดีอาญา (Proceeding of Criminal Case) ซึ่งคดีจะเป็นที่สุดเมื่อไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้<sup>157</sup> ประเทศไทย มีการจัดลำดับศักดิ์กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญมีค่าเป็นกฎหมายทั่ว ๆ ไป (General Principles of Matter of Law) ประกอบกับตามประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกล่าวอ้างว่าในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ นั้น เป็นเรื่องต่างคนต่างใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับหน่วยงานของตน โดยหลักการมิได้เกี่ยวข้องกันจนถึงขนาดเป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกันและกัน แต่ประการใด<sup>158</sup>

ส่วนการพิจารณาว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นอันยุติ (Conclusive) หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 ซึ่งมีความเห็นจากการอภิปรายสามประเด็น คือ ประเด็นแรก ให้มีการอุทธรณ์ประเด็นที่สอง เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเสร็จเด็ดขาด เมื่อได้มีมติเป็นประการใดแล้ว มติดังกล่าวต้องเป็นอันยุติไม่ควรให้มีการอุทธรณ์ และประเด็นที่สาม หากเป็นไปตามประเด็นที่สองคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็คือศาลนั่นเอง ซึ่งในประเด็นนี้ (Point in Issue) ผู้ทำการอภิปรายกล่าวว่าไม่ใช่หลักการที่ถูกต้อง ซึ่งในขั้นที่สุดแล้วก็ยอมให้มีการอุทธรณ์ดุลพินิจการกำหนดโทษทางวินัยได้ตามนัยมาตรา 96 และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 92 วรรคสอง ที่ให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน (File of a case) ด้วยแล้ว ดังนั้น รายงานและเอกสารความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

<sup>157</sup> คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 /ตอนที่ 121 ก /หน้า 52 /15 ธันวาคม 2551

<sup>158</sup> คำวินิจฉัยของนายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 /ตอนที่ 121ก /หน้า 55 /15 ธันวาคม 2551

การทูลฎีกาแห่งชาติถือว่ายังไม่เป็นข้อยุติ<sup>159</sup> และในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 96 ไม่มีบทบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การพิจารณาสั่งลงโทษในชั้นผู้บังคับบัญชามาใช้ในการพิจารณาด้วย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้และเมื่อเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงการทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ย่อมมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิด (Modify the Count) ให้ถูกต้องได้<sup>160</sup>

3.4.3.2 แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันการพิจารณาของศาลปกครอง และได้มีคำพิพากษาสอดคล้องกับความเห็น (Opinion) ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่เป็นความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้จึงจำต้องยกอุทธรณ์ (Dismiss the Case) และได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกอุทธรณ์ ในกรณีดังนี้

1) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่ามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ผูกพันการพิจารณาของศาลปกครองเป็นกรณีเกี่ยวเนื่องกับเรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ และหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนรายดังกล่าวใหม่ (Retry the case) แล้วมีมติลงโทษปลดออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ

<sup>159</sup> คำวินิจฉัยของนายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 /ตอนที่ 121 ก /หน้า 109 /15 ธันวาคม 2551

<sup>160</sup> คำวินิจฉัยของนายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 /ตอนที่ 121 ก /หน้า 140 /15 ธันวาคม 2551

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จากนั้น ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 มีผลผูกพัน (have a binding effect upon) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองซึ่งมีอิสระในการพิจารณารรถคดีและสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงนอกเหนือจากพยาน หลักฐาน (Evidence) ของคู่กรณีได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่จำเป็นต้องยึดถือตามพยานหลักฐานจากสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด<sup>161</sup>

2) กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่า พฤติการณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น ไม่เป็นความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ เช่น

2.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมูลความผิดข้าราชการพลเรือนที่ไม่เสนอเรื่องขอความเห็นชอบในการเลื่อนพนักงานส่วนตำบลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลประจำเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 เพื่อพิจารณาทำให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นได้รับความเสียหาย (Damage) นั้น มีมูล (*prima facie*) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ ผู้หนึ่งผู้ใดตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหลังจากที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาและมีคำสั่งลงโทษ (Order Disciplinary Penalty) ปลดออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า ฐานความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ นั้น ในวันเกิดเหตุยังไม่ใช้บังคับ การปรับบทความผิดต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่

<sup>161</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ อ.676/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ.88/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ไม่ผูกพันการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ซึ่งมีอิสระในการพิจารณารรถคดี ตุลาการศาลปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจอย่างอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพยานหลักฐานจากสำนวนคดีของ ก.พ. แต่อย่างใด

ใช้บังคับในขณะที่กระทำความผิด (Law in force at the time of offend) และเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ในสำนวน (File of a case) แล้วเป็นเพียงว่าเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการโดยไม่เสียหายแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคแรก ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและมีระดับโทษไม่ถึงขั้นปลดออกจากราชการ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่อาจเปลี่ยนฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (Revoke the Disciplinary Penalty) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยกอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Offence of Corruption) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2553 มาตรา 85 วรรคแรก แต่พฤติการณ์เป็นเพียงกรณีมีมูลความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีมติยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illégalité) ไปด้วย<sup>162</sup>

2.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า พฤติการณ์ที่ข้าราชการพลเรือนรวมจำนวนห้ารายในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำที่ไม่ดำเนินการยกเลิกการประกวดราคาทั้งที่รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏชัดแจ้ง (Expressly) ว่ามีการลักของเสนอราคาของบริษัทแห่งหนึ่ง ที่จะร่วมเสนอราคาในระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำ เป็นเหตุให้ (to the extent that) บริษัทดังกล่าวไม่มีโอกาสเข้ายื่นซองเสนอราคาแข่งขัน ได้ทำให้มีผู้เสนอราคาเพียงราย

<sup>162</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.7/2554 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.26/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีมติยกอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ



เด็วเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 95 หลังจากที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาและลงโทษไล่ออกจากราชการ (Dismissing) ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติแล้วผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งห้าได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งห้าไม่มีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเนื่องจากขาดเจตนากระทำการทุจริต ประกอบกับเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา พฤติการณ์จึงเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายโดยไม่เสียหายแก่ราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งการที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงผู้อุทธรณ์ทั้งห้าเป็นการลงโทษหนักเกินกว่าเหตุและไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ทั้งห้า แต่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติได้ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จึงมีมติให้ลดโทษ (Reduce the Punishment) ผู้อุทธรณ์ทั้งห้าจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ ต่อมาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้มีคำสั่งลดโทษผู้อุทธรณ์ทั้งห้าเป็นปลดออกจากราชการผู้อุทธรณ์ทั้งห้าจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ (Circumstances) ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวน (File of a case) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่สามารถรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ แต่เป็นเพียงเป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากไล่ออกเป็นปลดออกจากราชการ และคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้มีคำสั่งลดโทษผู้อุทธรณ์ทั้งห้าเป็นปลดออกจากราชการจึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความผิดและคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (l'illégalité)<sup>163</sup>

<sup>163</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ พ.164/2554 คดีหมายเลขแดงที่ พ.30/2557 เรื่อง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีมติลดโทษผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจากโทษไล่ออกจากราชการเป็นโทษปลดออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งห้าออกจากราชการ

3.4.3.3 แนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522. มาตรา 7<sup>164</sup> บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความเห็น (Opinion) ทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและโดยทั่วไปแล้ว (Generally) ความเห็นในทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมมีผลผูกพัน (have a binding effect upon) หน่วยงานราชการให้ต้องถือและปฏิบัติตาม<sup>165</sup> ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็น ทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยตามกฎหมายในประเด็น (Issue) ที่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ ดังนี้

1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรืออำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีความเห็นประกอบข้อหาหรือว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (Adjudication) ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเรื่องดังกล่าวว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้บัญญัติรองรับสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษตามกฎหมายได้ และโดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้จำกัดอำนาจ (Competency) หรือดุลพินิจ (Discretion) ขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรดังกล่าวจึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

<sup>164</sup> มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(2) ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

<sup>165</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. 11310/2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาในกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 2482

ตามกฎหมายยกหรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริง (Admissibility) เพิ่มเติมได้อีกด้วยเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้<sup>166</sup>

2) สำนักนายกรัฐมนตรีหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการตำรวจกรณีสั่งการสลายการชุมนุมโดยใช้อาวุธร้ายแรงปราบปรามประชาชนเป็นเหตุให้ประชาชนที่กำลังชุมนุมถึงแก่ความตาย (Die) นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ได้มีคำสั่งลงโทษปลดข้าราชการตำรวจรายดังกล่าวออกจากราชการผู้ถูกลงโทษจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อมาคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณา วินิจฉัยว่าพฤติกรรมของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ จึงมีมติให้ยกโทษทางวินัยแก่ผู้อุทธรณ์และได้แจ้งมติต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติ โดยหรือว่ามติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีความเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ไม่ผูกพัน (not have a binding effect upon) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเรื่องดังกล่าวว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 แม้จะเป็นคำวินิจฉัยที่อ้างอิงถึงอำนาจในการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ไม่ได้เจาะจงเฉพาะการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการมุ่งหมายถึงการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 ว่าองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจะมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้เพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามนัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

<sup>166</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของ ก.พ. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ (เรื่องเสร็จที่ 54/2545) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้จำกัดอำนาจหรือดุลพินิจขององค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี

ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริง (Matter of Fact) และฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการใช้อุปินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น<sup>167</sup>

3) บริษัทที่โอทีจำกัด (มหาชน) หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 96 ในการพิจารณาอุทธรณ์บริษัทที่โอทีจำกัด (มหาชน) จะมีความเห็นแตกต่างจากมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และจะเปลี่ยนแปลงสถานโทษทางวินัย (Modify the Count) ที่ได้ลงไปแล้ว หรือกรณีที่พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิด (Ungrounded) ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติจะสามารถยกโทษทางวินัยที่ไปแล้วได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเรื่องดังกล่าวว่า<sup>168</sup> การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทำได้เพียงการพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น โดยไม่อาจพิจารณาในข้อเท็จจริงหรือเปลี่ยนแปลงฐานความผิดแต่อย่างใดก็ตามหากความปรากฏว่าสำนวนการสอบสวน (File of a case) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความผิดพลาดจนเห็นได้ชัดและได้มีการลงโทษไปตามความผิดพลาดนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็อาจขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาทบทวน (Retry the case) ก่อนวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>167</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546. (เรื่องเสรีที่ 703/2553) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 มีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีมติ โดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาในข้อเท็จจริงและฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลไว้ได้คงทำได้เพียงพิจารณาวินิจฉัยถึงการใช้อุปินิจในการสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น

<sup>168</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (เรื่องเสรีที่ 1521/2555) การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตราดังกล่าว จึงทำได้เพียงพิจารณาเปลี่ยนแปลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้ว ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดหรือไม่คงมีประเด็นแต่เพียงว่าการลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้น

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะการกำหนดโทษเท่านั้น ดังนั้นในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจจึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดหรือไม่คงมีประเด็นแต่เพียงว่า การลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำหรือไม่เท่านั้นด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจยกโทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไปแล้วได้