

### บทที่ 3

## การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยและในต่างประเทศ

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

### 3.1 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

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

3.1.1 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลนั้น จะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ไม่ต้องสอบสวนทางวินัย

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

ผู้บังคับบัญชาว่าจะสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้<sup>1</sup> ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการบังคับผู้บังคับบัญชาว่าไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก

(1) กรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (5) และมาตรา 102 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว<sup>2</sup> ได้กำหนดกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแบ่งเป็นสองกรณีคือ กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนี้

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่

ก. กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ความประจักษ์ชัดแล้ว

ข. กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่

ก. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันและผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

<sup>1</sup> มาตรา 95 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ในกรณีที่ เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้.

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

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

ค. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

(2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

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

2) กรณีที่ต้องสอบสวนทางวินัย

มาตรา 90<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้อำนาจในการสอบสวนทางวินัยเป็นของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุและเมื่อมีการแต่งตั้ง

<sup>3</sup> มาตรา 90 เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

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

คณะกรรมการสอบสวนแล้ว มาตรา 99<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

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

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

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

(1) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีอย่างไรบ้าง

(2) วินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา กับพยานหลักฐานที่หักล้างข้อกล่าวหา

(3) ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่อย่างไร ถ้าผิดเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตน

---

<sup>4</sup> มาตรา 99 ให้กรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวนและโดยเฉพาะให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

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

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน.

ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ อย่างไร หรือมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือไม่ อย่างไร

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนแล้ว ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งสารบัญญัติต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และให้ถือว่าการสอบสวนแล้วเสร็จ

### 3) การสืบสวน

มาตรา 90 และมาตรา 91<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการสืบสวนทางวินัยว่า เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ เมื่อได้รับรายงานหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไป

การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

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

<sup>5</sup> มาตรา 91 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 90 หรือความดังกล่าวปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้

ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมิพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 92 หรือมาตรา 93 แล้วแต่กรณี.

สอบสวนก็มีผลกระทบกระเทือนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและทางราชการเป็นส่วนรวมแล้ว กรณีที่ควรจะทำการสืบสวนได้แก่ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัย โดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ซึ่งการกล่าวหาหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดวินัยนั้นอาจมีที่มาอันเป็นมูลกรณีแห่งเรื่องที่ปรากฏขึ้นหลายทาง เช่น กรณีมีผู้ร้องเรียนขึ้นมา ผู้บังคับบัญชาารู้เห็นหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยด้วยตนเอง ส่วนราชการอื่นแจ้งมาให้ทราบ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น หรือมีบัตรสนเท่ห์ กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในบังคับบัญชากระทำผิดวินัยโดยระบุพยานหลักฐานกรณีแวดล้อมชัดเจน

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

วิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะสืบสวนว่าจะใช้วิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยทำการสืบสวนก็ได้

กรณีเป็นการสืบสวนโดยทางลับจะเป็นการดำเนินการสืบสวนโดยไม่ให้ผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะกระทำการสืบสวน เป็นการสืบสวนเพียงเพื่อที่จะให้ได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ว่ามีแนวโน้มพอที่จะเชื่อได้ว่าใครเป็นผู้กระทำผิดหรือผู้นั้นได้กระทำผิดจริงหรือไม่ แต่ถ้าเป็นการสืบสวนโดยเปิดเผย จะเป็นการหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้งหรือแสดงให้เห็นให้ผู้ถูกสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงประเด็นแห่งความผิดและขอให้เขาชี้แจงแสดงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหา โดยปกติผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่หรือข้อมูลต่างๆ ไว้ก่อนเพื่อสะดวกในการที่จะชี้หรือยืนยันถึงข้อกล่าวหา

#### 4) ขั้นตอนก่อนสอบสวนทางวินัย

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

#### 5) ขั้นตอนในการสอบสวนกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

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

### 6) ขั้นตอนในการสอบสวนกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

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

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเพื่อพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษว่ากระทำผิดวินัย การสั่งลงโทษ รวมถึงกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยขั้นตอนการสอบสวนสามารถกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

(2) เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสำเนาการรับทราบคำสั่งให้ประธานกรรมการสอบสวน จากนั้นให้ประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อวางแนวทางในการสอบสวน

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

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

(5) หลังจากแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตามข้อ (4)

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

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งแล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาสอบสวนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากครบกำหนดระยะเวลาสองร้อยเจ็ดสิบวันแล้วยังไม่แล้วเสร็จ จะต้องรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงทราบและเพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป

7) ขั้นตอนการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย

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

ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ กล่าวคือ ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องส่งเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จี้มูลให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติปลดออกหรือไล่ออกแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งไปตามนั้น<sup>6</sup> หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. (ก.พ.ค. ย่อมาจากคำว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง<sup>7</sup> ซึ่งในการพิจารณาของ ก.พ.ค. นั้นไม่สามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดย ก.พ.ค. พิจารณาได้เพียงระดับโทษเท่านั้นว่าเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยไว้ว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีความแตกต่าง กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 และมาตรา 126 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องจากการลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จะต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้วจึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ก.พ.) ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96.

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

#### 8) การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย

ภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ โดยสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกับการณ์ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

##### (1) กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

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

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่ถูกกฎหมายได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษว่าถูกต้อง เหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้วก็จะมิมีตียกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษหรืองดโทษก็ได้ ตามแต่

กรณี และถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยก็อาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

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

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

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

#### (2) กรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

มาตรา 103<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

<sup>8</sup> มาตรา 103 เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

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

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

### 9) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

เหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง เป็นการกำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไร้แรงหรืออย่างร้ายแรงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังเช่นคดีต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 129/2545 และที่ 183/2545<sup>10</sup> วินิจฉัยว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการและคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

3.1.2 การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

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

<sup>9</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

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

<sup>10</sup> สำนักพัฒนากระบวนการทางคดีปกครอง. (2551). *แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. หน้า 79.

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

#### 1) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก

2) ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบของบุคคลที่ถูกกล่าวหาด้วย

2) การพิจารณาความผิดวินัยตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

(1) วัตถุประสงค์และความเป็นมาของระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนมีวิวัฒนาการมาจากศาสนาโรมันคาทอลิก กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในสังคม เช่น ผู้ปกครองหรือศาลมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และสืบหาเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษซึ่งเป็นวิธีที่นิยมของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปในการค้นหาความจริง เพราะมีความเชื่อว่า

กระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่แบ่งหน้าที่อย่างเด็ดขาด ดังนั้น ศาลมีหน้าที่ไต่สวนข้อกล่าวหาในคดีที่เกิดขึ้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในฝรั่งเศสและเยอรมนี อัยการกับผู้พิพากษาช่วยกันค้นหาความจริงในศาล จึงนั่งบนบัลลังก์ด้วยกัน ซักถามจำเลยได้ก่อน และอัยการมีสิทธิขอให้ศาลปล่อยจำเลยได้

ในระบบการไต่สวนมุ่งเอาผลที่จะได้รู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด จากพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเองไม่มีบทบาทพยานโดยเคร่งครัด ศาลจึงรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิดเข้าสู่สำนวนความ แล้วไปพิจารณารายละเอียดซึ่งนำนักพยานหลักฐานว่า พยานใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ศาลจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก<sup>11</sup> ระบบนี้ถือว่าเป็นระบบที่ดีและรัดกุมในการปราบปราม<sup>12</sup>

## (2) หลักการไต่สวน

ระบบไต่สวนเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐ ซึ่งระบบไต่สวนถือว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและพยายามค้นหาพยานหลักฐาน<sup>13</sup> เพื่อที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ จึงไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนเพื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดจนถึงตัดสินคดีอาญาในที่สุด ศาลจึงเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆ เดียวกัน ผู้ถูกไต่สวนจะมีฐานะเป็นเพียง “กรรมในคดี” เท่านั้น

## (3) กระบวนการไต่สวน

กระบวนการไต่สวนเป็นหน้าที่หลักของรัฐโดยตรง ที่จะเข้าไปดำเนินการตั้งแต่เกิดความผิดขึ้น โดยเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษา รัฐจะเป็นผู้กระทำเอง โดยไม่ต้องมีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ<sup>14</sup>

## (4) ความสำคัญและประโยชน์ของระบบไต่สวน

เมื่อทราบถึงหลักการและกระบวนการไต่สวนในเบื้องต้นแล้ว สามารถทำให้เข้าใจถึงความสำคัญและประโยชน์ของระบบไต่สวน ระหว่างประโยชน์ของสังคมกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และสิทธิเสรีภาพของเอกชนกับเอกชน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>11</sup> เจ็มซัย ชูติวงศ์. (2527). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 2-3.

<sup>12</sup> สุข เปรุนานิน. (2506). ระบบอัยการในต่างประเทศ. หน้า 16.

<sup>13</sup> สุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล. (2526). การชี้ตัวผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา. หน้า 6 - 7.

<sup>14</sup> ประมุข สุวรรณศร. (2517). กฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 2.

ก. ระบบไต่สวนถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เพราะเห็นว่าการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นความผิดต่อรัฐ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ<sup>15</sup> รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด จัดหาพยานหลักฐานโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้เสียหาย หรือบุคคลอื่นมากล่าวหาหรือไม่ จึงเป็นผลให้รัฐสามารถควบคุมอาชญากรรมได้ เนื่องจากการละเมิดกฎหมายเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐหรือสังคมส่วนรวม

ข. ผู้ถูกไต่สวนมีลักษณะเป็นเพียงวัตถุแห่งการไต่สวนในคดีเท่านั้น<sup>16</sup> โดยระบบนี้มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงจากตัวบุคคลผู้ต้องสงสัยเป็นสำคัญซึ่งปกติแล้วผู้ต้องหามักจะปฏิเสธการกระทำความผิดของตน จึงต้องมีการใช้จิตวิทยาและกลอุบายในการไต่สวนเพื่อให้รับสารภาพ<sup>17</sup> ผู้ถูกไต่สวนจึงเป็นเป้าของการไต่สวน และไม่มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง และทนายความหรือผู้ช่วยเหลือผู้ต้องหาที่ไม่มีบทบาทหรือความสำคัญในการค้นหาความจริงมากเหมือนระบบกล่าวหา เพราะผู้ค้นหาความจริงเป็นบทบาทของศาล

ค. การพิจารณาหรือค้นหาความจริงโดยศาลเป็นผู้ไต่สวนระบบนี้จะได้ผลและได้ความจริงถูกต้องก็ต่อเมื่อผู้พิพากษาหรือผู้ไต่สวนนั้นกระทำการไต่สวนด้วยความระมัดระวังไม่ลำเอียงต้องดำรงตนทั้งเป็นปฏิบัติและเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา ซึ่งการดำรงตนดังกล่าวได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นทฤษฎีบริสุทธิหรือเป็นอุดมคติ เพราะผู้ไต่สวนไม่สามารถหลีกเลี่ยงอคติจากการแสวงหาความจริง<sup>18</sup>

ง. การรับฟังพยานหลักฐานในระบบไต่สวน ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นมาก จึงไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดนัก โดยเฉพาะจะไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด แต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดสู่ศาลได้

<sup>15</sup> หลวงอรรถปรีชาชูปการ. “ทนายแผ่นดิน.” *บทบัณฑิตย์*, 2 (2). หน้า 3. อ้างถึงใน พัฒนพงศ์ จันทร์เพชรพล. (2547). *อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน*. หน้า 67.

<sup>16</sup> สุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล. เล่มเดิม.

<sup>17</sup> เข็มชัย ชูติวงศ์. เล่มเดิม.

<sup>18</sup> แจน สเตเปิน. (2519, กรกฎาคม). *บทเรียนจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของทวีปยุโรป*. แปลโดย *ประธาน วัฒนาวาณิช*. หน้า 147–149.

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีโดยใช้ระบบไต่สวนให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพระหว่างเอกชนกับเอกชนน้อยมาก เนื่องจากการไต่สวนถือว่าเป็นการกระทำโดยรัฐ

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

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

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

ง. ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา (ข้อ 37)

จ. ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ (ข้อ 39)

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

(2) ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้บัญญัติหลักการต่างๆ ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่าย ตลอดจนเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการที่ใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย

#### ก. หลักการไต่สวน

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

ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยความผิดที่มีการกล่าวหาที่มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ได้ตามที่ได้เห็นว่าเหมาะสมที่ตนจะได้รับความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน<sup>19</sup> โดยจะจำกัดตนเองอยู่กับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอให้ไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใดบ้าง หรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใดหรือจากผู้เชี่ยวชาญหรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดอย่างไร<sup>20</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสม ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการของระบบไต่สวนนั่นเอง

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

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

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

<sup>20</sup> Mahendra P Singh. *German Administrative Law in Common Law Perspective.* (1985).

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

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

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

(4) อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

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

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

### ข. หลักการให้โต้แย้ง<sup>21</sup>

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

การนำหลักการโต้แย้งมาใช้กับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนนั้น มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำ ประกอบการชี้แจงก็ได้ นอกจากนี้ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 37 และข้อ 38 ยังได้กำหนดให้กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน เมื่อคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เสร็จแล้ว และเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันควร แต่อย่างช้าไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจดแจ้งเหตุที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาด้วย และให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบและเมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว

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

แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาคืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการชี้แจงข้อกล่าวหา ข้อ 39 แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ นายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีบุคคลซึ่งเป็นพยานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น และการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานนั้นมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และหากคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามสมควรก็ได้ หรือถ้าเป็นกรณี ที่คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่า ไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

เห็นได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน ที่นำหลักการโต้แย้งมาใช้เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนซึ่งทำให้การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล่าช้ากว่าการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ในคดีอาญาอื่นๆ

#### ค. หลักความเป็นกลาง

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวน มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉะนั้น บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะต้องมีความเป็นกลางไม่เอนเอียงไปทางฝ่ายใด<sup>22</sup> เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีการบัญญัติถึงหลักการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ดังนั้น อนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนจะเห็นแก่ประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปหรือจะเห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้เพราะจะทำให้เสียดุลยภาพแห่งความยุติธรรม

<sup>22</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 262.

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

เมื่อปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนให้อนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนผู้นั้นแจ้งต่อประธานกรรมการ โดยเร็ว หรือถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาทราบก็สามารถคัดค้านว่าอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนผู้ใดเป็นบุคคลที่ต้องห้ามแต่งตั้งได้ โดยห้ามมิให้บุคคลที่ต้องห้ามแต่งตั้งยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 46 วรรคสองและวรรคห้า

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

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

(3) การพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นมีหลักการดังนี้

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

ข. ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งลงโทษโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา<sup>23</sup> แล้วแต่กรณี และผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ค. การให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีนี้คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 96<sup>23</sup> และมาตรา 97<sup>24</sup> กำหนดไว้ว่า

<sup>23</sup> มาตรา 96 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย

ในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรลดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 จะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

<sup>24</sup> มาตรา 97 ภายใต้บังคับวรรคสอง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

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

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

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

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

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

3) กระบวนการลงโทษและการอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย

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

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

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

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออก ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ.

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

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

ภายหลังเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพราะบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 94 และมาตรา 95 ได้วางกลไกทางกฎหมายไว้ชัดเจนว่าจะต้อง

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

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

4) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่น

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

ไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็จะมีมติว่ามีมูลความผิด แล้วจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 92 และดำเนินการทางอาญาตามมาตรา 97 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน มีความแตกต่างกับขั้นตอนและกระบวนการตลอดจนผลของการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแตกต่างกับการดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐปกติ การเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน จะทำให้ทราบจุดเด่นและจุดด้อยของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

(1) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะทำหน้าที่คล้ายกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนได้รับแต่งตั้งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่เป็นความผิดทางอาญาซึ่งมีผู้กล่าวหาไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 88 ประกอบมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีโทษคุกคามมาตรา 66 ต่อพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามมาตรา 89 และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องทั้งสองกรณีแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 44/1 หากข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วก็จะ

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

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน มีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวไปแล้วข้างต้นว่าระเบียบดังกล่าวได้นำหลักการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานโดยนาระบบไต่สวนมาใช้ ซึ่งหัวใจของระบบนี้ก็คือ การที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดอยู่เฉพาะต้องรับฟังเพียงพยานหลักฐานที่ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหานำมาแสดง แต่กลับกันคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนสามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานด้วยตนเองได้ หากเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีความสำคัญในประเด็นแห่งคดี นอกจากนั้นระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานมาแสดงแก่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนประกอบการโต้แย้งของตนได้ และยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอีกด้วย

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

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

การดำเนินคดีอาญา โดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นการดำเนินการตามระบบกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะตัวไม่สามารถให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้ ในการเข้าไปทำการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับความผิดโดยไม่ชักช้า จะทำการที่ใดเวลาใดแล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย ตามความในมาตรา 130<sup>25</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งโดยปกติแล้วพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีความผิดต่อแผ่นดินหรือคดีความผิดต่อส่วนตัวก็ตาม

วิธีการสอบสวนหรือวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะทำบันทึกการสอบสวนขึ้นตามหลักทั่วไปในมาตรา 139<sup>26</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะเรียกพยานบุคคลที่รู้เห็น ได้ยิน ได้ฟังข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาสอบปากคำได้ พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหา และต้องรีบทำสำนวนการสอบสวนให้เสร็จก่อนที่จะครบกำหนดฝากขังต่อศาล และเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเป็นสำนวนสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ไม่ว่าตัวผู้กระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจหรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นสองกรณี คือ เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาคดีฟ้องศาลต่อไป

เมื่อนำกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมาเปรียบเทียบกับกรดำเนินคดีโดยการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วเห็นว่า

<sup>25</sup> มาตรา 130 ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในทีใดเวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย.

<sup>26</sup> มาตรา 139 ให้พนักงานสอบสวนบันทึกการสอบสวนตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายนี้อันว่าด้วยการสอบสวนและให้เอาบันทึก เอกสารอื่นซึ่งได้มา อีกทั้งบันทึก เอกสารทั้งหลายซึ่งเจ้าพนักงานอื่นผู้สอบสวนคดีเดียวกันนั้นส่งมารวมเข้าสำนวนไว้

เอกสารที่ยื่นเป็นพยานให้รวมเข้าสำนวน ถ้าเป็นสิ่งของอย่างอื่นให้ทำบัญชีรายละเอียดรวมเข้าสำนวนไว้

เพื่อประโยชน์ในการติดตามพยานให้ไปตามกำหนดนัดของศาล ให้พนักงานสอบสวนบันทึกรายชื่อของพยานบุคคลทั้งหมดพร้อมที่อยู่หรือสถานที่ติดต่อ หมายเลขโทรศัพท์หรือช่องทางอื่นที่ใช้ในการติดต่อพยานเหล่านั้นเก็บไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวน 83.

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

ข. ผู้ใช้อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจเฉพาะตัวในการเรียกพยานบุคคลมาสอบปากคำ หรือเรียกพยานเอกสารใดๆ มาประกอบการพิจารณาในสำนวนการสอบสวน ตลอดจนมีอำนาจจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวไปดำเนินคดีได้ แต่กรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น การใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาจะทำในรูปของมติคณะอนุกรรมการไต่สวนในการที่จะเรียกพยานหลักฐานใด หรือเรียกพยานบุคคลใดมาให้ถ้อยคำต่อคณะอนุกรรมการไต่สวน

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

ก. การใช้อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะออกหมายเรียกบุคคลใดมาทำการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52<sup>27</sup> และพนักงานสอบสวนสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ออกคำสั่งหรือหมายจับ<sup>28</sup> หมายค้น<sup>29</sup>

<sup>27</sup> มาตรา 52 การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้องการพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก.

<sup>28</sup> มาตรา 66 เหตุที่จะออกหมายจับ ได้มีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี.

<sup>29</sup> มาตรา 69 เหตุที่จะออกหมายค้น ได้มีดังต่อไปนี้

หมายขัง<sup>30</sup> หรือหมายปล่อย<sup>31</sup> ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ก่อนที่พนักงานสอบสวนจะส่งความเห็นพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 31 กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยในการจับและคุมขังบุคคล คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจร่วมดำเนินการกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นก็ได้ ทั้งนี้ มาตรา 25 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ มีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา 26 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด มาตรา 38 และมาตรา 78 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นผิดปกติไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่

---

(1) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา

(2) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมิใช่เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด

(3) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(4) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ

(5) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งศาล ในกรณีที่จะพบหรือจะยึดโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว.

<sup>30</sup> มาตรา 71 วรรคหนึ่ง เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาแล้ว ในระยะใดระหว่างสอบสวนไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ศาลจะออกหมายขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ตามมาตรา 87 หรือมาตรา 88 ก็ได้ และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 66 มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

<sup>31</sup> มาตรา 72 หมายปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งต้องขังอยู่ตามหมายศาล ให้ออกในกรณีต่อไปนี้...

(2) เมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนขอให้ศาลปล่อย โดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างสอบสวน...

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

ง. ผลการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะทำให้ความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาในการสั่งคดี ถ้าหากพนักงานอัยการสั่งฟ้อง พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหามาฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีผลต่อโทษทางอาญาเท่านั้น แต่สำหรับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นจะจัดทำเป็นสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา ถ้าเป็นกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผลของการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งผลทั้งในทางอาญาและทางวินัย โดยทางอาญาจะส่งรายงานไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจ ส่วนทางวินัยจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในกรณีนี้จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

(2) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน กับคณะกรรมการสอบสวนวินัย

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

เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นๆ แล้วแต่กรณี”

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

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

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

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

คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดอันเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตรา ๑๑

การแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวตรงกับระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 37 ซึ่งกำหนดว่า เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันควร ดังนั้น เห็นได้ว่าทั้งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) และระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงได้นำหลักการโต้แย้งมาใช้เช่นเดียวกัน

(3) คณะกรรมการสอบสวนตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) มีหน้าที่สอบสวนเพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและดูแลให้บังเกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน และมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานได้ โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยานต้องมีกรรมการสอบสวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสอบสวนทั้งหมดจึงจะสอบสวนได้ ไม่ปรากฏว่ากฎ ก.พ. ฉบับนี้ได้ระบุให้กรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่งมีอำนาจลงนามในหนังสือหรือคำสั่งเรียกพยานบุคคลให้มาให้ถ้อยคำไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด จึงมีมติมอบหมายกันได้

สำหรับคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งขึ้นจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปขององค์คณะ โดยจะต้องมีอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ (1) เรื่องกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 23 นอกจากจะกำหนดถึงการใช้อำนาจในการเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานเอกสารมาประกอบการพิจารณาแล้ว ระเบียบฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้กรณีที่ต้องทำเป็นหนังสือหรือคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐาน หรือคำสั่งให้ให้ถ้อยคำ หรือคำสั่งให้ปฏิบัติการใดๆ ให้ประธานอนุกรรมการไต่สวน หรืออนุกรรมการไต่สวนและเลขานุการเป็นผู้ลงนามในหนังสือหรือคำสั่งเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการไต่สวนก็ยังคงเสนอให้กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนเป็นผู้ลงนามในหนังสือซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ส่วนพนักงานไต่สวนนั้น ระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 53 ได้กำหนดให้พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบสำนวนหรือพนักงานไต่สวนในองค์

คณะได้สวนมีอำนาจลงนามในหนังสือหรือคำสั่งได้ แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานได้สวนแต่ละคนก็มีเรื่องกล่าวหาอยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมากจึงมีผลให้เกิดความล่าช้าเช่นกัน

### 3.2 หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบหรือลักษณะแตกต่างกันไปตามที่ประเทศนั้นๆ เห็นว่าเหมาะสมกับรูปแบบการปกครอง และความ เป็นอยู่ทางสังคมของประเทศตน กล่าวคือ ในบางประเทศอาจมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำ หน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง แต่ในบางประเทศอาจใช้วิธีการหรือกระบวนการ ทางกฎหมายทั่วไปเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมิได้จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมา ซึ่งใน ส่วนขององค์กรพิเศษที่ว่านี้ในแต่ละประเทศก็จะมีรูปแบบแตกต่างกัน

#### 3.2.1 ส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง

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

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

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

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

(3) เปลี่ยนแปลงค่านิยมและทัศนคติฐานรากในสาธารณะต่อการทุจริต โดยกระบวนการให้ความรู้แก่สาธารณะถึงความชั่วร้ายและผลเสียหายของการทุจริต

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC จะมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ฉบับ คือ

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

(1) ว่าด้วยการจัดตั้ง ICAC และกำหนดหน้าที่ของกรรมการ ICAC

(2) ว่าด้วยงานสืบสวนของ ICAC กระบวนการในการจัดการต่อผู้ต้องสงสัยและการจำหน่ายทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม คမ်းขัง และให้ประกันตัว

(4) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการค้นและยึดทรัพย์สิน

(5) ว่าด้วยการให้อำนาจ ICAC ในการสืบสวนความผิดที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการทุจริต และรวมถึงอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เช่น

ก. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต

ข. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

ค. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิด โดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ง. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน

จ. ข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิด (โดยบุคคล 2 คนหรือมากกว่า ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย) โดยการกรรโชก ข่มขู่ หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ<sup>32</sup>

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

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

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

- (1) ให้อำนาจในการตรวจค้นบัญชีธนาคาร
- (2) ให้อำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว
- (3) ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยแสดงบัญชีสินทรัพย์รายได้และค่าใช้จ่ายของตน

(4) ให้อำนาจในการควบคุมเอกสารเดินทาง และหนังสือเวียนการจำหน่ายไอโฟนทรัพย์สิน ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดจะหนีออกนอกฮ่องกงหรือผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้หลีกเลี่ยงการริบทรัพย์โดยคำสั่งศาล

ICAC อาศัยอำนาจจากกฎหมายทั้งสามฉบับในการปฏิบัติหน้าที่กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริต และสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร

2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ICAC รวมทั้งกรณีติดสินบน และกรณีการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริต และให้รายงานโดยตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง

4) สืบสวนพฤติกรรมและขบวนการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการ กรมกองต่างๆ เพื่อหาช่องโหว่ที่จะนำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือขบวนการดังกล่าว

5) ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มาขอคำแนะนำเรื่องการแก้ไขปัญหการทุจริต

6) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้ากรมกองของราชการหรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะช่วยลดปัญหาการทุจริตได้

7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของปัญหาการทุจริต

8) แสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านปัญหาการทุจริต

กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ ICAC ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ เน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย และใช้ควบคุมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการ

ทฤษฎีทำให้เกิดขึ้นได้ไม่ว่าในส่วนของฮ่องกง<sup>33</sup> นอกจากนี้ยังให้อำนาจดำเนินการเกี่ยวกับความคิด ดังนี้<sup>34</sup>

- (1) ความคิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์
- (2) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (3) ความคิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
- (4) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (5) ความคิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (6) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (7) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (8) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ
- (9) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดการโดยหรือในนามของรัฐ
- (10) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (11) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ
- (12) ความคิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่น เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ
- (13) ความคิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัวหรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดการโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ

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

<sup>34</sup> อัมชานา วุฒิสมาชิก. หน้าเดิม.

## (14) ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการติดต่อกันอยู่

ลักษณะของคดีการทุจริตภาครัฐที่เข้าสู่ระบบงานของ ICAC ประกอบด้วย คดีทุจริตจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้โอกาสที่เกิดขึ้นจากอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ คดีทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์หรือกองทุนของสังคม คดีทุจริตเกี่ยวกับการกั๊กและหนีสิน คดีทุจริตเกี่ยวกับการประมูลจัดซื้อจัดจ้าง การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดแบบเป็นขบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน การสมรู้ร่วมคิดในการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การสมรู้ร่วมคิดว่ามีการกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบได้สวนข้อเท็จจริง การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกรรมการมีความเห็นว่าเกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดการกระทำผิดอันเป็นการทุจริตและรายงานต่อผู้บริหารสูงสุด เป็นต้น<sup>35</sup>

ICAC มีการจัดรูปแบบออกเป็น 2 ส่วน คือ องค์การการพิจารณา และองค์การการบริหาร

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

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

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

(1) กลยุทธ์การสืบสวนสอบสวน มีลักษณะการกระทำโต้ตอบต่อการทุจริต หน่วยปฏิบัติการของ ICAC จะทำการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตหลังจากได้รับการร้องเรียนหรือร้องทุกข์จากแหล่งต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ ฝ่ายปฏิบัติการ

(2) กลยุทธ์การป้องกัน เน้นการจัดโอกาสการกระทำการทุจริตเชิงระบบ ในองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายป้องกันการทุจริต

(3) กลยุทธ์การศึกษา ดำเนินการให้การศึกษาแก่ประชาชนและสาธารณะเพื่อให้รู้และเกิดความเข้าใจว่าการทุจริตมีความชั่วร้ายและก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อสังคม ขณะเดียวกัน กลยุทธ์นี้เป็นพื้นฐานและเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาแรงสนับสนุนที่แข็งแกร่งและเป็นรูปธรรม จากประชาชนและชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้คือ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์

### 3.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

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

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

คณะกรรมการ KICAC มีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ

1. วางนโยบายและเสนอแนะนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ
2. วิจัยและประเมินผลของมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ

<sup>36</sup> นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (ม.ป.ป.). *ประเทศเกาหลีใต้กับความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. หน้า 20 – 23.

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

KICAC ไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริตแต่อย่างใด โดยอำนาจการไต่สวนตามกฎหมายนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ KICAC มีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียนและรวบรวมพยานหลักฐานให้มากที่สุดและส่งให้อัยการดำเนินการต่อไป ดังนั้น งานของ KICAC จึงมุ่งเน้นงานด้านการป้องกันการทุจริตเป็นหลัก โดยจะประสานงานใกล้ชิดกับภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชน NGOs ซึ่งมีบทบาทสูงในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี<sup>37</sup> โดยภารกิจหลักของ KICAC คือ สร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการเพื่อพัฒนาโยบายการต่อต้านทุจริตระดับชาติ ประเมินนโยบายการต่อต้านการทุจริตในวงราชการ ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการในการปรับปรุงองค์กรแก่หน่วยงานของภาครัฐ รับรายงานเกี่ยวกับการทุจริตและให้ความคุ้มครองและรางวัลแก่ผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐ เผยแพร่ความรู้ในเรื่องการต่อต้านการทุจริตในวงราชการทางสื่อต่างๆ และร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตในวงราชการ สำหรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จจะมีการสอบสวนและลงโทษตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ KICAC ได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจในการสอบสวนแก่ KICAC เพื่อดำเนินการในการสอบสวนคดีทุจริตได้เอง โดยประธาน KICAC จะได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าหารือกับประธานาธิบดี และเสนอต่อรัฐสภาต่อไป<sup>38</sup>

การดำเนินคดีอาญาที่เกิดจากการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไป นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการรัฐ ผู้บัญชาการตำรวจขึ้นไป ผู้พิพากษา อัยการทหารชั้นนายพลขึ้นไปและสมาชิกรัฐสภา ที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่

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

<sup>38</sup> แหล่งเดิม.

KICAC จะดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา โดยจะทำการตรวจสอบคำร้อง รวบรวมพยานหลักฐาน และยืนยันความถูกต้องเพื่อส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการดำเนินการสอบสวน เมื่ออัยการสอบสวนแล้วให้แจ้งผลการสอบสวนมายัง KICAC ต่อไป และหากไม่มีการดำเนินการของอัยการภายใน 3 เดือน ให้ KICAC ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลสูง ส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป มีกระบวนการเหมือนกันกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง แต่แตกต่างกันที่ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น<sup>39</sup>

### 3.2.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

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

ICAC มีอำนาจหน้าที่ คือ

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

<sup>39</sup> แหล่งเดิม.

3) ให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือหน่วยงานในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต

จากอำนาจหน้าที่ของ ICAC ดังที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นภารกิจหลักของ ICAC คือ การเปิดเผยคดีการทุจริต และการป้องกันแก้ไขให้คดีดังกล่าวมีน้อยที่สุด โดยการดำเนินการกิจใน 3 ลักษณะ คือ การสอบสวน การป้องกันและการให้การศึกษา ซึ่งเป็นหลักประกันของปัญหาการทุจริตที่ลดลงได้ในระยะยาว

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

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

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

ที่บ่อนทำลายความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล และการนำข้อมูลหรือสิ่งที่รับทราบจากการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้โดยมิชอบ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการกระทำทุจริต คือ

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

2) การให้สินบน

3) การฉ้อฉล

4) การรับผลประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำผิดของบุคคลอื่น

5) การให้ที่ซ่อนเร้นแก่ผู้กระทำความผิดอาญา

6) การสมรู้ร่วมคิดหรือความพยายามที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวข้างต้น

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

ในส่วนของการสอบสวนประเด็นการทุจริต ICAC ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกงให้ความสำคัญต่อการสอบสวนที่มุ่งเชิงปริมาณของจำนวนคดี ขณะที่ ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์มุ่งเฉพาะคดีความที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญ เช่น คดีที่วงเงินสินบนสูงถึง \$A 40,000 หรือมากกว่า หรือคดีความที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะที่แม้ปริมาณวงเงินที่เกี่ยวข้องอาจมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม<sup>40</sup>

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

### 3.2.4 สหพันธรัฐมาเลเซีย

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

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

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

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

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

(7) ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งและรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

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

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

1. กองสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในบางกรณีอาจต้องใช้การเสาะหาข้อมูลในทางลับซึ่งต้องอาศัยกองข่าว เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้วก็จะส่งให้กองฟ้องคดีดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลต่อไป หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องร้องได้ก็จะส่งเรื่องให้กองป้องกันพิจารณาหามาตรการป้องกันต่อไป

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

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

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

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

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

6. กองบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ พัสดุ การบริหารงานบุคคล สวัสดิการของเจ้าหน้าที่ ACA และงานทั่วไปที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกองต่างๆ

7. หน่วยงานอื่นที่มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต เช่น ระบบการทำงานของสนามบินกัวลาลัมเปอร์ สามารถลดการทุจริตลงได้โดยใช้หลัก

1) สำนักงานแบบเปิด สามารถมองเห็นกันและกันได้ทุกมุม ไม่มีจุดอับที่จะทำให้เกิดความลึกลับ ซึ่งนอกจากจะทำให้การทำงานสะดวกแล้วยังป้องกันการตกลงกันโดยมิชอบเกี่ยวกับการออกของจากคลังสินค้าด้วย

2) ลดงานเอกสาร โดยพยายามลดแบบฟอร์มต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุด หากคอมพิวเตอร์มาใช้แทนคน ซึ่งสามารถทำงานได้รวดเร็วและจัดทำสถิติและรายงานต่างๆ ได้ตามความต้องการ

3) ลดขั้นตอนการทำงาน ให้มีกระบวนการที่สั้นและตรง ใช้ระบบการส่งเอกสารภายในสำนักงานที่ทันสมัย ยึดหลักผู้มาก่อนได้รับบริการก่อน

### 3.2.5 ประเทศสิงคโปร์

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

#### 1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง CPIB มีดังนี้

1) เพื่อจัดการทุจริตในหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะในหน่วยที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยเก็บภาษีอากรและหน่วยที่ให้บริการประชาชน

2) เพื่อจัดหามาตรการป้องกันการทุจริตสำหรับหน่วยงานที่มีโอกาสทุจริต และป้องกันการทุจริตด้วยการเข้าไปตรวจสอบวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานที่คาดว่าจะมีการกระทำทุจริต

3) เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน

## 2. อำนาจในการดำเนินการของ CPIB

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

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

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

การจัดองค์กรของ CPIB แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองสืบสวนสอบสวน กองข้อมูล และสนับสนุน และกองบริหารงานทั่วไป

1. กองสืบสวนสอบสวน ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ต้องหาว่ากระทำการทุจริต และฟ้องร้องต่อศาล แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 4 หน่วย ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่ละหน่วยไม่แบ่งความรับผิดชอบตามกระทรวงแต่จะทำคละกันทั้งหมด เริ่มด้วย

การรวบรวมข้อมูลแล้วจะเริ่มทำการสืบสวนสอบสวน โดยในเรื่องใหญ่ๆ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทั้ง 4 หน่วย จะปฏิบัติงานร่วมกันโดยมีแนวปฏิบัติกำหนดว่าผู้ใดจะปฏิบัติงานส่วนใดในเวลาใด แล้วรายงานไปที่ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป หากผลของการสืบสวนปรากฏว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ใช้การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดทางวินัย เช่น ไม่อุทิสเวลาให้กับราชการ CPIB ก็ดำเนินการได้โดยส่งเรื่องพร้อมกับความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในด้านกรป้องกันกรทุจริตด้วยโดยการออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานบางแห่งโดยใช้อำนาจของเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งมอบหมายให้ CPIB ดำเนินการได้ ทำให้ได้ผลในการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

2. กองข้อมูลและสนับสนุน มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า Intelligence Branch แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็นหน่วยวิจัย หน่วยระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ และหน่วยเทคนิค

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

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ได้รับความสำเร็จสูงจนประเทศสิงคโปร์ได้รับชื่อเสียงว่ามีการทุจริตน้อยที่สุดประเทศหนึ่ง เนื่องจากสาเหตุ

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

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

other Serious Crimes (Confiscation of Benefit) Act มีการให้อำนาจศาลในการอายัดและยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน

2) มีมาตรการในการต่อต้านการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยลงโทษทางวินัยและอาญา

3) มีมาตรการทางด้านการบริหารเพื่อตัดโอกาสในการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ทุกๆ 3 ปี การปรับกระบวนการทำงานให้คล่องตัว

ในการออกกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสิงคโปร์นั้นอยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาที่เห็นว่าการทุจริตเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายการปกครองที่ดีของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสิงคโปร์จึงมีขึ้นเพื่อให้อำนาจในการสืบสวน จับกุม ส่วนอำนาจฟ้องเป็นของสำนักงานอัยการ และอำนาจการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นของศาล

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

### 3.2.6 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียไม่มีหน่วยงานกลางดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ<sup>42</sup> มีแต่หน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงซึ่งมีประจำอยู่ทุกกระทรวง แล้วส่งผลการดำเนินการไปให้กรมอัยการเพื่อหาข้อมูลดำเนินการต่อไป กรมอัยการแบ่งองค์การบริหารออกเป็น 5 Associates รวมทั้ง Associates A.G. for Special Crimes ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย 3 กอง คือ กองสืบสวน กองการฟ้องคดี และกองแพ่ง

1. อำนาจการสืบสวนและสอบสวน พนักงานอัยการ กองสืบสวน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ

มีอำนาจในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต และอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจที่จะสืบสวนหรือเข้าร่วมสืบสวนคดีทุจริตทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนและทหาร และครอบคลุมถึงอำนาจการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานเอกชนด้วย ตามพระราชบัญญัติการต่อต้านการทุจริต (ฉบับที่ 3) ค.ศ. 1971

<sup>42</sup> ศุภโชค เริงวรรณ และคณะ. (2531). รายงานการดูงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ณ ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย. หน้า 38-43.

## 2. แหล่งข้อมูลการทุจริต มาจาก 2 แหล่งด้วยกัน กล่าวคือ

1) แหล่งโดยวิธีเปิดเผย ทราบจากสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ซึ่งมักจะมีข่าวการทุจริตเงินของรัฐเสมอๆ ถ้าข่าวนั้นไม่ชัดเจนก็จะหาข้อมูลเพิ่มเติมต่อไป

2) แหล่งโดยวิธีปกปิด มีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตเงินของรัฐไปยังพนักงานอัยการ หรือหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงต่างๆ ส่งผลการสืบสวนไปให้กรมอัยการ และจากหน่วยตรวจสอบทางการคลังและการพัฒนาประเทศ

## 3. การหารายละเอียดและข้อมูลเพิ่มเติม

### 1) ชั้นสืบสวนทางลับโดย

(1) ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมา Intelligence Department จะทำการสืบสวนสอบสวนในทางลับ ซึ่งไม่จำเป็นต้องกระทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด แต่จะต้องรวบรวมข้อมูลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และถ้าจำเป็นจะสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ได้

(2) การค้นเคหสถานและยึดวัตถุพยานยังไม่กระทำในขั้นนี้

(3) ผลตามรายงานการสืบสวนนี้จะนำมาพิจารณาโดยเปิดเผยว่าสามารถตัดสินใจว่าจะยุติเรื่องเพราะไม่มีมูลความจริงตามข้อกล่าวหา หรือจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปเพราะมีพยานหลักฐานพอเชื่อได้ว่ามีการทุจริตจริง

### 2) ชั้นสืบสวนโดยเปิดเผย

(1) รวบรวมพยานหลักฐานโดยเปิดเผย การดำเนินการทั้งหมดของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนต้องกระทำตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเรียกผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานมาสอบปากคำต้องมีการออกหมายเรียก การค้นเคหสถาน การยึดพยานหลักฐานและการจับกุมต้องกระทำตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

(2) ผลการสืบสวนสอบสวนต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและโดยเปิดเผยจนสามารถลงความเห็นได้ว่ามีมูลความจริงหรือไม่

## 4. พฤติการณ์ในการทุจริตที่เคยพบ

ผู้กระทำการทุจริตกระทำได้อย่างแยบยลเพราะมีความสามารถและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบงานนั้น โดยทั่วไปผู้กระทำการทุจริตนี้มีพื้นฐานการศึกษาคดี และมีประสบการณ์ และผู้นั้นมีโอกาที่จะวางแผนกระทำการทุจริต ดังนั้นวิธีการทุจริตจึงมีวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้เทคนิคสูง เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้นั้น คดีทุจริตมักจะกระทำกันมากในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งทำให้งานก่อสร้างไม่ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งปริมาณงานและคุณภาพของงาน การอาศัยอำนาจหน้าที่เอื้ออำนวยในการทุจริตจึงถูกปกปิดเป็นเวลานาน การสืบสวนของพนักงานอัยการจึงยากลำบากและบางครั้งก็สืบสวนผิดพลาดได้

## 5. สภาพปัญหา

1) บางคดีได้เกิดขึ้นเป็นเวลานานมาแล้วยิ่งยุ่งยากในการหาหลักฐานและต้องใช้เวลา จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีวิธีการสืบสวนสอบสวนที่เฉลียวฉลาด เพราะผู้กระทำการทุจริตมักจะเป็นผู้ที่เป็นที่เชื่อถือในวงราชการและในวงสังคม

2) ความสูญเสียของรัฐบาลในคดีทุจริตยากที่จะเรียกเรื่องเงินคืนเพราะผู้กระทำการทุจริตมักจะแจ้งว่าเงินที่ทุจริตมานั้นได้ใช้จ่ายไปหมดแล้ว

3) เจ้าหน้าที่สืบสวนต้องมีความชำนาญ กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับ รวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง บางครั้งมีกฎ ระเบียบวินัยที่ไม่คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญมาเป็นพยาน

## 6. การดำเนินการทางวินัย

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

### 3.2.7 ประเทศฟิลิปปินส์

ในประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรปราบปรามการทุจริตในขณะนี้ 2 องค์กร<sup>43</sup> ด้วยกัน คือ Tanodbayan และ Sandiganbayan โดยทาง Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรก็จะตั้งยุติเรื่องไป หากมีเหตุอันควรก็จะเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดก็จะส่งฟ้อง Sandiganbayan รายละเอียดขององค์กรทั้ง 2 มีดังนี้

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

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

2) Sandiganbayan เป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน แบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วย ประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คน เข้าร่วมพิจารณารวมเป็นองค์คณะ 5 คน การตัดสินใช้เสียงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จภายใน 3 เดือนนับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียมใดๆ ผู้พิพากษาจะไม่ถูกลดออกจากตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุ (65 ปี) ยกเว้นจะมีความผิด และจะได้รับเงินเดือนตามกำหนดซึ่งจะถูกลดไม่ได้ หลังจากปีงบประมาณทุกปี Sandiganbayan ต้องเสนอรายงานผลงานให้ประธานาธิบดีทราบ นับได้ว่าฟิลิปปินส์มีหน่วยปราบปรามการทุจริต รวมทั้งกฎหมายปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอแล้ว<sup>44</sup> องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีอำนาจมาก อย่างไรก็ตามก็ยังคงครทั้ง 2 แห่งยังมีข้อบกพร่องควรแก้ไขคือการดำเนินคดีล่าช้ามาก แม้กฎหมายจะกำหนดให้ Tanodbayan ดำเนินการภายใน 10 วัน และ Sandiganbayan ต้องตัดสินคดีภายใน 3 เดือน แต่กฎเกณฑ์ที่มักถูกละเลยโดยอ้างเหตุพยานหลักฐานไม่พร้อม หรือทั้งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาขอเลื่อนการให้การ การดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ร้องเรียนเสียเวลาและเงินทองมาก นอกจากนี้พยานต่างๆ มักไม่ค่อยอยากให้การเพราะเกรงอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับตนและครอบครัว ซึ่งการแก้ไขในเรื่องนี้อาจกระทำได้โดยเร่งรัดการดำเนินคดีให้รวดเร็ว

<sup>44</sup> แหล่งเดิม. หน้า 12-13.

ต่อเหตุการณ์ขึ้น ทางด้านรัฐบาลก็ควรช่วยเหลือผู้ร้องเรียนหรือพยานด้านการเงินและการรวบรวมพยานหลักฐาน การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพ รวมทั้งให้รางวัลแบบสินบน หากพยานถูกสังหารหรือทำร้ายสาหัสก็ควรช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ผู้นั้นและครอบครัวด้วย

ในด้านการป้องกันก็ควรให้การศึกษาต่อประชาชนให้ตระหนักถึงภัยของการทุจริตให้มีการร่วมมือป้องกันตรวจตราสอดส่องมิให้เกิดการทุจริตขึ้น โดยอาศัยสื่อมวลชนช่วยเหลือปรับปรุงการบริหารราชการตามหน่วยงานให้ดีขึ้นเพราะการบริหารที่ดีจะเกิดการทุจริตน้อย หนึ่ง ต้องควบคุมด้านทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้มาโดยอธิปไตยของการได้มาไม่ได้ รวมทั้งต้องลงไปถึงญาติมิตรหรือบุคคลที่ยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ชื่ออ้างบังหน้าว่าเป็นทรัพย์สินของผู้นั้นด้วย ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฟิลิปปินส์ก็ได้ระบุให้ผู้มีตำแหน่งสูงต้องแสดงสินทรัพย์ของตนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งด้วย

### 3.2.8 ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ในหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ นี้ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การทุจริตเป็นความผิดในกฎหมายของรัฐภาคี โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องอนุวัติการกฎหมายภายในทั้งในส่วนของการกำหนดให้มีกฎหมายสารบัญญัติเพื่อครอบคลุมความผิดทางอาญาต่างๆ ฐานทุจริต และในส่วนของการ

มาตรการและกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องและรองรับกับพันธกรณี เพราะหากรัฐไม่มีกฎหมายเอาผิดกับผู้ทุจริตทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเสียแล้วก็จะไม่สามารถให้ความร่วมมือระหว่างกันในการปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมายจึงมีความสำคัญมากในการที่รัฐภาคีจะนำหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ ที่ครอบคลุมความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ไปแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายของรัฐตน หรือออกกฎหมายใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายครอบคลุมในความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มความผิดที่รัฐภาคีต้องกำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การเบียดบังหรือการยักยอกทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มความผิดที่รัฐภาคีควรพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นความผิด ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน และการปกปิด นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดความผิดให้รัฐภาคีพิจารณากำหนดความผิดในอีกหลายๆ เรื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต เช่น เรื่องการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย การให้สินบนในภาคเอกชน การยักยอกทรัพย์สินในภาคเอกชน การอาชัฏ การขีด และการริบทรัพย์สิน โดยความผิดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดและการนำไปสู่การทุจริตทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ จะปรากฏความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยดังต่อไปนี้

อนุสัญญาฯ ข้อ 15 ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในการกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่เองหรือสำหรับบุคคลหรือองคาพยพอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(ข) การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่เองหรือบุคคลหรือองคาพยพอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

อนุสัญญาฯ ข้อ 17 ว่าด้วยการยักยอก การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินโดยมิวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการยักยอกทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐ

รับมาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นโดยกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการยักยอก การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินโดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมาย หรือการยักยอกทรัพย์สินโดยเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชน หรือหลักทรัพย์ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีราคาที่คุณได้รับมอบหมายให้ดูแลโดยเหตุที่คุณดำรงตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลอื่นหรือนิติบุคคล

อนุสัญญาฯ ข้อ 19 ว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณารับมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาในกรณีที่เจตนาใช้อำนาจหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งในทางที่ผิด ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดหมายถึง การกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยฝ่าฝืนกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของคุณ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือองค์การพวอื่น

เมื่อนำอนุสัญญาฯ ข้อ 15, 17 และข้อ 19 มาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะปรากฏเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันดังต่อไปนี้<sup>45</sup>

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

มาตรา 148 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

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

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

<sup>45</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, สิหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 291 – 292, 298 และ 306.

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

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

มาตรา 153 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์สินจ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 17

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

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

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

มาตรา 157 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15 และข้อ 19

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

มาตรา 159 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์สินหรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอน ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสິงนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 160 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 161 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

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

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

มาตรา 164 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำโดยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 165 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่ง ซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

มาตรา 166 ว่าด้วยการที่เจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป รวมถึงการกระทำ

เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน มีเนื้อหาสาระที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 15

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

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

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

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

### 3.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในประเทศไทย

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

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

### 3.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>46</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีดังนี้

1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อดีำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามหมวด 5 กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรั้ฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงกรณีที้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใ้รับรายงานจากผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวหรือผู้บริหารระดับสูง อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ กรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกรั้ฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และใ้ใช้บังคับกับกรณีที้บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ใ้ ผู้ขอใ้ หรือรับว่า จะใ้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลข้างต้น เพื่อจงใจใ้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ นายกรั้ฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

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

5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

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

7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>47</sup>

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

<sup>47</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2554.

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

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เข้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้ สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของ ทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่าง ประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมาย อื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>48</sup> ในชั้นนี้ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

18) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>48</sup> อำนาจตาม (1) - (17) บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

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

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

21) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และ ค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

22) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30<sup>49</sup>

23) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.<sup>50</sup>

24) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ พิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

25) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูก กล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการ ต่อไป<sup>51</sup>

<sup>49</sup> อำนาจตาม (18) - (22) บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>50</sup> อำนาจตาม (23) บัญญัติไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>51</sup> อำนาจตาม (24) - (25) บัญญัติไว้ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

26) แจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการได้สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการได้สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการได้สวน<sup>52</sup>

27) ในกรณีที่มีการตั้งคณะทำงานขึ้นระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลหรือฟ้องคดีต่อไป<sup>53</sup>

28) ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นคำร้องต่อศาลหรือมีอำนาจฟ้องคดีเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณามอบหมายให้พนักงานได้สวนซึ่งมีวุฒิการศึกษาในระดับเนติบัณฑิตหรือวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานดำเนินการดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด<sup>54</sup>

29) ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราวและควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้<sup>55</sup>

30) ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและปล่อยชั่วคราว<sup>56</sup>

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

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

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

<sup>55</sup> อำนาจตาม (29) บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>56</sup> อำนาจตาม (30) บัญญัติไว้ในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

31) ออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวไว้ชั่วคราว<sup>57</sup>

32) ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>58</sup>

33) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี ดังนี้<sup>59</sup>

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

(2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

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

<sup>57</sup> อำนาจตาม (31) บัญญัติไว้ในมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>58</sup> อำนาจตาม (32) บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>59</sup> อำนาจตาม (33) บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และมีหน่วยงานอื่นมารองรับการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับดังกล่าว<sup>60</sup>

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

(ก) การกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ

(ข) การกระทำความผิด ตามหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในมาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 103/1 ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(ค) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

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

### 3) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน ซึ่งการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542<sup>61</sup> ย่อมกระทำมิได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542<sup>62</sup>

---

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

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด.

<sup>62</sup> มาตรา 14 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

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

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

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

ก. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

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

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

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

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

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

ง. ดำเนินการให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

จ. ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตามข้อ ก. หรือข้อ ง.

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

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

### (3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

#### 3.3.2 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

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

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้นิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ให้หมายความว่า

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

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

8. สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## (2) ข้าราชการ

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

## (3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

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

ส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น”

(4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้แยกออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ กับพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ

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

ข. พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1. องค์การมหาชน

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

2. หน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

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

(5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกเป็น

ก. ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข. สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกเทศบาลตำบล เป็นต้น

(6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

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

(7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

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

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

ข. ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

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

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

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

3. ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ลูกจ้างในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลูกจ้างในหน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และลูกจ้างในองค์กรมหาชน

(8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>63</sup>

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

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

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

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

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

#### ก. การกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

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

จากการให้ความหมายคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของการกระทำที่จะเป็นทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 4 ได้ดังนี้

#### 1. มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

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

2. เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

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

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

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

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

ค. การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็เช่นเดียวกันกับความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ไว้ ดังนั้น ความหมายและขอบเขตของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจึงย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดลักษณะการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 ถึงมาตรา 205 ซึ่งมีองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพียงแต่เจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับโทษหนักกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป

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

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

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

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำว่า “การสืบสวน” และคำว่า “การสอบสวน” มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือ การสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นแล้ว แต่การสอบสวนเป็นการกระทำในภายหลัง เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวนและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับกุมได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การสืบสวนอาจจะดำเนินการ โดยวิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำไปฝ่ายเดียว และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและโดยเปิดเผย<sup>64</sup>

การไต่สวนข้อเท็จจริงคืออาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริง และมูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>64</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). *การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ*. หน้า 20.

การเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นกระบวนการที่รวมทั้งการสืบสวนและสอบสวนเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

#### 1) การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

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

#### 2) ขั้นตอนก่อนแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

##### (1) การดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเริ่มต้นขึ้นได้ 2 ทาง คือ

ก. มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>65</sup>

ข. พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมต่อพนักงานสอบสวน<sup>66</sup>

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

<sup>65</sup> มาตรา 84 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>66</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานแทนตนก็ได้<sup>67</sup>

(3) เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ก. เรื่องที่มีการกล่าวหาตามข้อ (1) ก. มิใช่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่รับไว้ได้สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ยกเรื่องกล่าวหาขึ้นได้สวนข้อเท็จจริง<sup>68</sup>

ข. เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. มิใช่กรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาต่อไป<sup>69</sup>

ค. เรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ (1) ก. หรือเรื่องที่ พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. เป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา เห็นสมควร อาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้<sup>70</sup> ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยพนักงานสอบสวนจะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูก

<sup>67</sup> มาตรา 44/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>68</sup> มาตรา 87 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>69</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>70</sup> มาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

กล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา<sup>71</sup> ด้วย<sup>71</sup>

ง. เรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามข้อ (1) ก. หรือเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตามข้อ (1) ข. เป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน<sup>72</sup> หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวน<sup>73</sup> เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

3) ขั้นตอนภายหลังแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

มาตรา 45 และมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนต้องเป็นไปตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งสรุปขั้นตอนสำคัญๆ โดยสังเขปได้ดังนี้

(1) แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือคำสั่งมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 13 ถึงข้อ 15 และข้อ 52

(2) ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นพนักงานไต่สวนได้ ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 15 วรรคสอง และข้อ 52

(3) คณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 25 และมาตรา 26 ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 22 ข้อ 23 และข้อ 52

<sup>71</sup> มาตรา 89/3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>72</sup> มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>73</sup> มาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

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

(5) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ ทั้งนี้ พยานหลักฐานหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีพยานในเรื่องที่กล่าวหา นั้น ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง ข้อ 39 และข้อ 52

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

4) ขั้นตอนภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด

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

ความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา<sup>74</sup>

เมื่อได้รับรายงานและเอกสารแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>75</sup> เช่น ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์นี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนววินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วได้

การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามที่กล่าวมาข้างต้น ให้นำไปใช้กับเรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมา แล้วปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าเป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือกรณีที่พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา<sup>76</sup> ตามข้อ 2) ขั้นตอนก่อนแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน (3) ค. ด้วย และเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา<sup>76</sup> แล้วให้รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการและให้มีผลบังคับตาม

<sup>74</sup> มาตรา 91 - 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>75</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

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

มาตรา 92<sup>77</sup> กล่าวคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบหรือไม่ทักท้วงผลการดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จะมีผลเท่ากับเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ในการกำหนดโทษได้ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

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

ในส่วนของการดำเนินการดำเนินคดี เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน<sup>78</sup>

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

<sup>77</sup> มาตรา 89/4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

<sup>78</sup> มาตรา 91 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

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