

### บทที่ 3

## การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ และร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดขั้นตอน วิธีการในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว รวมทั้ง กำหนดมาตรการที่มีผลต่อการดำเนินการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว จึงสมควร ศึกษาการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งต่างประเทศและประเทศไทย

### 3.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอการควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การดำเนินการในประเทศไทย

#### 3.1.1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันไว้หลายประการ ดังนี้

##### 3.1.1.1 มาตรการตามประมวลกฎหมายอาญา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส บทบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญากับเจ้าพนักงานที่กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ได้ถูกบัญญัติพฤติการณ์ที่เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละ มาตรา โดยแยกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อหน้าที่ในฝ่ายปกครอง

กลุ่มความผิดฐานนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อฝ่ายปกครองเอง โดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้สองลักษณะ คือ ความผิดกับเจ้าพนักงานที่เข้าป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย และความผิดกับเจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แล้วยังฝ่าฝืนกระทำการในตำแหน่ง<sup>1</sup>

กลุ่มที่ 2 เจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น

ความผิดกลุ่มนี้เป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้ลงโทษเจ้าพนักงานที่กระทำโดยมิชอบเช่นเดียวกัน แต่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะไม่ใช่ฝ่ายปกครอง แต่จะเป็นปัจเจกชนที่เป็นผู้เสียหาย ในความผิดกลุ่มนี้ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้ 4 ลักษณะคือ ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการอันมิชอบทำให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพของผู้อื่น ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานบุกรุกเคหสถานของผู้อื่นโดยมิชอบ และความผิดในกรณีที่เจ้าพนักงานเปิดเผยจดหมายหรือสิ่งที่ส่งทางไปรษณีย์<sup>2</sup>

กลุ่มที่ 3 เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต

ความผิดในกลุ่มที่ 3 นี้กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยประมวลกฎหมายอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความผิดไว้ 5 ลักษณะ คือ ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเรียกเก็บภาษีโดยทุจริต ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานรับสินบนหรือเจ้าพนักงานกระทำตัวเป็นคนกลาง ความผิดในกรณีเจ้าพนักงานเข้ามามีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนดูแลความผิดในกรณีเจ้าพนักงานทุจริตในการประมุขงานของรัฐ และความผิดฐานเจ้าพนักงานยักยอก<sup>3</sup>

ในส่วนของการร่ำรวยผิดปกติ นั้น บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 ข้อ คือ

มาตรา 321-6 บัญญัติไว้ว่า บุคคลสามารถถูกพิพากษาลงโทษได้ เพราะที่ไม่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผลถึงรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตหรือแหล่งที่มาของทรัพย์สิน โดยที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโทษอาญาร้ายแรง หรือโทษสถานเบาที่มีโทษจำคุกอย่างน้อย 5 ปี ที่พวกเขาได้รับ

<sup>1</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 91-92.

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, น. 92-93.

<sup>3</sup> เพิ่งอ้าง, น. 95-96.

ผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อม หรือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดเหล่านี้ ความผิดนี้มีโทษจำคุก 2 – 5 ปี และริบทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ถูกตัดสินลงโทษ

มาตรา 131 – 21 บัญญัติไว้ให้ทรัพย์สินทั้งหมดของจำเลยได้ เว้นแต่สามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผลว่าทรัพย์สินเหล่านั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ความผิดที่จะริบทรัพย์สินได้ต้องมีโทษจำคุกอย่างน้อย 5 ปี และจะต้องได้รับผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อม<sup>4</sup>

### 3.1.1.2 มาตรการในการจัดตั้งองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการทุจริต

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน อันได้แก่ ศูนย์ป้องกันคอร์รัปชัน สังกัดกระทรวงยุติธรรม องค์กรสอบสวนการจัดซื้อจัดจ้าง องค์กร TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins) ทำหน้าที่รวบรวมธุรกรรมการเงินต้องสงสัยและให้ข้อมูลนี้แก่ศาล องค์กร FICOBA (Le Fichier National des Comptes Bancaires et Assimilés) สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ การคลัง และการจ้างงาน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องบัญชีธนาคารในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะกรรมการนโยบายการแข่งขันผู้บริโภคและควบคุมการฉ้อฉล (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes : DGCCRF) ทำหน้าที่ตรวจสอบและสอบสวนในเรื่องการแข่งขัน องค์กรควบคุมการปกครองในแต่ละท้องถิ่น คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางการเงินของนักการเมืองและสภามานฉันททำหน้าที่ฟ้องร้องการกระทำที่ไม่เป็นธรรม<sup>5</sup>

### 3.1.1.3 มาตรการการจัดโครงสร้างการต่อสู้คอร์รัปชันโดยองค์กรตุลาการ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางระบบโครงสร้างให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการทุจริตทั้งทางปกครองและทางอาญา โดยในทางปกครองนั้น จะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาล 3 ประเภท กล่าวคือ ศาลปกครอง ศาลบัญชี และ ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ส่วนในทางอาญานั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบการตรวจสอบการทุจริต 2 ประเภท คือ ศาลอาญา และศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่ได้ถูกตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>4</sup> Jean – Pierre Brun Larissa Gray Clive Scott and Kevin M. Stephenson , (2011). Asset Recovery Handbook : A Guide for Practitioners, p.190.

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 117.

### 1) ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าพนักงาน โดยศาลปกครองมีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน ซึ่งการทุจริตถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่คำพิพากษาศาลปกครองมีผลต่อคำสั่งทางปกครอง ส่วนความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานจะถูกดำเนินการในระบบอื่นต่อไป<sup>6</sup>

### 2) ศาลบัญชี

ศาลบัญชีทำหน้าที่เสริมการทำงานของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในการควบคุมการจัดการการเงิน และงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยสถานะเป็นรูปแบบหนึ่งของศาลปกครองอำนาจหน้าที่หลักของศาลบัญชีคือการควบคุมความถูกต้องของบัญชีรัฐบาล โดยตรวจสอบรายรับรายจ่ายของบัญชีสาธารณะ กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของประเทศ เพราะศาลนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการใช้จ่ายเงินต่างๆของรัฐ ทั้งในระดับรัฐบาล และระดับหน่วยงาน

หากตรวจสอบแล้วไม่พบความผิดปกติ ศาลจะทำคำพิพากษารับรองบัญชี ในทางตรงกันข้าม หากพบความผิดปกติ เช่น หลักฐานการจ่ายเงิน สูญหายหรือการจ่ายเงิน ไม่ถูกต้อง ศาลจะเปิดการพิจารณาและทำคำพิพากษา การควบคุมตรวจสอบของศาลบัญชีสามารถทำได้โดย 1. หากเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของสมุหบัญชี ต้องให้สมุหบัญชีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือหาหลักฐานหรือหาเงินมาชดใช้ แต่หากกรณียังไม่เป็นที่พอใจ ศาลบัญชีจะพิจารณาให้สมุหบัญชีตกเป็นลูกหนี้ของรัฐ แต่ถ้า 2. ความบกพร่องเกิดจากการบริหารผิดพลาดศาลบัญชีจะทำข้อสังเกตให้หัวหน้าหน่วยรับตรวจชี้แจงและให้รายงานว่าได้ทำตามข้อสังเกตของศาลบัญชีแล้ว หรือไม่ และ 3. หากเป็นเรื่องทุจริตจะให้อัยการศาลบัญชีส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการต่อไป

กรณีที่ศาลบัญชีพบการกระทำผิดอาญา ศาลบัญชีสามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานที่ทุจริตที่ศาลอาญา นอกจากนี้ศาลบัญชียังสามารถส่งเรื่องให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังดำเนินการปรับทางปกครองกับเจ้าพนักงานที่กระทำผิดเกี่ยวกับการใช้เงินได้อีกด้วย<sup>7</sup>

### 3) ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

<sup>6</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งฮ้าง*, น. 101.

<sup>7</sup> *เพ็งฮ้าง*, น. 101-102.

มีเขตอำนาจที่จะกำหนดบทลงโทษ กับการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทำ ความผิดขั้นรุนแรงหรือกระทำให้เกิดความผิดปกติในการจัดการการเงินภาครัฐ

ลักษณะองค์กรของศาลวินัยงบประมาณและการคลังคือศาลปกครองรูปแบบหนึ่ง บุคคลที่ถูกตรวจสอบโดยศาลวินัยงบประมาณและการคลัง คือ เจ้าพนักงานของสำนักรัฐมนตรี เจ้า พนักงานของรัฐ และบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบของศาลบัญชี เฉพาะบุคคลที่มี อำนาจหน้าที่ในการสั่งจ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐมนตรีและผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

ศาลวินัยงบประมาณและการคลังรับเรื่องมาจากศาลบัญชี เมื่อศาลบัญชีตรวจสอบพบ ข้อสงสัยเรื่องการทุจริตหรือการกระทำผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐศาลบัญชีทำ หน้าที่แจ้งเรื่องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการทางด้านการบัญชีภาครัฐแต่ส่วนเจ้าพนักงาน ผู้กระทำความผิด ศาลบัญชีจะส่งเรื่องมาให้ศาลวินัยงบประมาณและการคลังทำหน้าที่ในการ พิจารณาความผิดกับเจ้าพนักงาน

ศาลวินัยงบประมาณและการคลังมีอำนาจสั่งปรับเจ้าพนักงานที่ทำผิด โดยเป็นการปรับ ทางปกครอง คำพิพากษาของศาลวินัยงบประมาณและการคลังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง สูงสุดได้ และอาจอุทธรณ์ขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่ที่อาจพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ของเจ้าพนักงาน<sup>8</sup>

#### 4) ศาลอาญา

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมาย อาญา โดยเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนและส่งฟ้องเป็นคดีอาญา โดยศาลอาญาปกติ และวิธีพิจารณาคดีอาญาปกติทั่วไป เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกดำเนินคดีโดยศาล ยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งมีลักษณะองค์กรและวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากคดีอาญาสามัญ<sup>9</sup>

#### 5) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาแบบพิเศษที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนิน คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>10</sup>

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, น. 102-103.

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง, น. 103.

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, น. 103.

3.1.1.4 มาตรการในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะละเมิดกฎหมาย หรือเกิดผลประโยชน์ขัดกัน

มาตรการในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะละเมิดกฎหมาย หรือเกิดผลประโยชน์ขัดกันประกอบด้วยหลักการดังนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะ คือ ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานในภาครัฐและภาคเอกชนในเวลาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปัจจุบัน กฎระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับทั้งข้าราชการ พนักงานตามสัญญา และคณะรัฐมนตรี กรณีการฝ่าฝืนกฎระเบียบจะมีการลงโทษทางวินัย ซึ่งมีการกำหนดระดับจากการเตือนหนึ่งครั้ง ไปจนถึงการไล่ออก

กฎว่าด้วยความไม่มีส่วนได้เสีย หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์อันไม่สมควรจากงานที่ทำ ความต้องการความเป็นกลางถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย

หลักความขัดแย้ง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่เป็นกลางในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม ซึ่งถูกตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์<sup>11</sup>

ในส่วนของ การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการรัฐ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปี ค.ศ. 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ

การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีสำนักงานฝ่ายปกครอง และข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนด ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัครข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นต้น<sup>12</sup>

#### 2) ขอบอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

<sup>11</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *เพ็งอ้าง*, น. 119.

<sup>12</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานการวิจัยการปฏิรูประบบวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545), น. 73.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งข้าราชการ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

ข้าราชการของรัฐ ข้าราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และข้าราชการในโรงพยาบาล ซึ่งแต่ละประเภทจะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแยกต่างหากจากกัน สภานิติบัญญัติของรัฐจะเป็นผู้ดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในโรงพยาบาล ตามกฎหมายลงวันที่ 11 มกราคม 1984 คำว่า “ข้าราชการของรัฐ” ครอบคลุมถึงข้าราชการของหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการของหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาค และข้าราชการในองค์กรมหาชนของรัฐ<sup>13</sup>

### 3) องค์ประกอบขององค์กรบริหารงานบุคคล

สภานิติบัญญัติของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ในจำนวน 38 คน ดังกล่าว 19 คน มาจากผู้แทนของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

### 4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภานิติบัญญัติของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรี หรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา

(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี

(3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้

(4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐโดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพ

<sup>13</sup> เห่งอ้าง, น. 74.

ในทุกกรณีที่กล่าวข้างต้น สถานะชั้นสูงของข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสถานะชั้นสูงของข้าราชการทหาร สถานะชั้นสูงของข้าราชการตุลาการ และสถานะชั้นสูงของข้าราชการครู<sup>14</sup>

#### 5) กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางวินัยของข้าราชการ ไม่มีฉบับใดที่แจ่มแจ้งหรือให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าการกระทำความผิดลักษณะใดที่สมควรต้องรับโทษทางวินัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องทางวินัยที่จะประเมินข้อเท็จจริงหรือการกระทำแต่ละเรื่องที่ข้าราชการผู้นั้นถูกกล่าวโทษ โดยพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นความผิดและความผิดนั้นสมควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาบางประการที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะต้องนำมาพิจารณาประกอบการมีคำสั่งลงโทษข้าราชการ อาทิเช่น

(1) การกระทำผิดวินัยจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่

(2) การกระทำผิดวินัยเป็นการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี เช่น พันธกรณีหรือภาระผูกพันที่จะไม่ดำรงตำแหน่งหน่วยงานราชการหลายๆ ตำแหน่งหรือหลายๆ ที่ในเวลาเดียวกัน หรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมจัดทำหรือได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะหรือพันธกรณีที่จะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ ก็ยังมีพันธกรณีที่จะต้องรักษาความลับของหน่วยงานของรัฐ รักษาจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องมีศีลธรรมอันดี กล่าวคือการปฏิบัติตนอย่างผู้มีเกียรติ<sup>15</sup>

กระบวนการสอบสวนทางวินัยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

#### ก. หลักการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน

ในการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิในการต่อสู้ได้โดยมีสิทธิเสนอข้อเท็จจริง มีสิทธิโต้แย้งข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ หลักการเช่นนี้เป็นการประกัน“สิทธิป้องกันตน” (Droit de la Défense) อันมีที่มาจากมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญตีว่าด้วยการเปิดเผยสำนวนการสอบสวน ฉบับลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1905 ที่กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีสิทธิเข้าตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนทุกชนิดที่รวมอยู่ในสำนวน การขอตรวจดูเอกสารสามารถกระทำ

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง, น. 74-75.

<sup>15</sup> ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์, เพิ่งอ้าง, น. 1-2.

ได้ไม่ว่าเวลาใดก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ก่อนจะมีคำสั่งโยกย้าย หรือก่อนจะมีคำสั่งให้ระงับการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง<sup>16</sup>

สภาแห่งรัฐประเมินคุณค่าของหลักการข้างต้นว่าเป็นหลักประกันที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ สิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะทำให้ผู้ถูกลงโทษมีโอกาสจัดเตรียมข้อมูลเพื่อต่อสู้คัดล้างข้อกล่าวหา ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งสิทธิแก่ข้าราชการผู้นั้นให้ได้ทราบว่ามีสิทธิในการเข้าตรวจดูเอกสารสำนวนความได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ในคดี Pinte สภาแห่งรัฐกล่าวอย่างชัดเจนว่าการให้ตรวจดูเอกสารสำนวนความ จะต้องเป็นเอกสารทั้งหมดที่ประกอบอยู่ในสำนวน มิใช่ให้ตรวจดูแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ข้าราชการผู้ร้องขอตรวจสอบเอกสารสามารถขอถ่ายสำเนาเอกสารเหล่านั้นได้ด้วย

อย่างไรก็ดี ข้าราชการผู้ถูกลงโทษอาจเสียสิทธิในทางป้องกัน หรือสิทธิในการเข้าตรวจดูสำนวน หากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยในฐานะละทิ้งหน้าที่ หรือเป็นข้าราชการประเภทที่ถูกจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ แต่ได้ฝ่าฝืนโดยการนัดหยุดงาน<sup>17</sup>

ข. ก่อนที่จะมีการลงโทษทางวินัย ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย<sup>18</sup> ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายทางปกครอง ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าหรืออย่างน้อยต้องเท่ากับตำแหน่งของข้าราชการที่ถูกลงโทษ

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1984 กำหนดขั้นตอน วิธีดำเนินการทางวินัยไว้ว่า กระบวนการพิจารณาจะเริ่มจากการที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ทำรายงานข้อเท็จจริงการกระทำผิด พร้อมทั้งบทลงโทษเสนอคณะกรรมการวินัย จากนั้นข้าราชการผู้ถูกลงโทษจะถูกเรียกมาให้ถ้อยคำ โดยที่ต้องมีหนังสือแจ้งข้าราชการผู้นั้นไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ หากไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติผิดขั้นตอนดังกล่าวสภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีชอบ การกำหนดเวลาไว้ 15 วัน ก็เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษได้มีโอกาสเตรียมข้อต่อสู้มีเวลารวบรวมพยานหลักฐาน<sup>19</sup>

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง, น. 4.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง, น. 4.

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 76.

<sup>19</sup> ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์, เพิ่งอ้าง, น. 5.

ในวันนั่งพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเสนอคำแถลงเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ และสามารถมีทนายมาช่วยเหลือในกระบวนการพิจารณาได้ด้วย ทางด้านฝ่ายปกครองเองก็มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานหรือเรียกพยานบุคคลมานำสืบสนับสนุนข้ออ้างของตน ภายหลังจากดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะประชุมลงมติ ซึ่งเป็นการประชุมลับ คณะกรรมการอาจมีมติให้ลงโทษและกำหนดชนิดของโทษ หรืออาจมีมติไม่ลงโทษก็ได้ และแจ้งมติไปยังผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ

คณะกรรมการอาจมีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอให้ลงโทษตามรายงานเบื้องต้นของผู้บังคับบัญชา ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ ในกรณีที่คณะกรรมการวินัย เห็นควรลงโทษ ก็สามารถกำหนดโทษสูงกว่า หรือต่ำกว่าที่เสนอมาก็ได้<sup>20</sup>

ในกระบวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาอาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวโทษออกจากหน่วยงานของรัฐไว้ก่อนในระหว่างรอการสอบสวนลงโทษ และให้มีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 4 เดือน ทั้งนี้ การให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวโทษต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน ก็โดยสมมุติฐานที่ว่า เพื่อมิให้ผู้กระทำหรือการกระทำนั้นๆ ไปมีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาให้ออกไว้ก่อนเป็นเวลา 4 เดือนนี้ อาจขยายออกไปอีกได้ในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกดำเนินคดีอาญาควบคู่ไปด้วย

ข้าราชการที่ถูกดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ออกนี้ได้ หากมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเสียหายประ โยชนค่าตอบแทนการทำงาน ตามปกติที่ควรได้รับในช่วงเวลาที่หยุดการปฏิบัติราชการ และถ้าครบกำหนดเวลาพักราชการแล้วก็มีได้มีคำสั่งลงโทษใดๆ เกิดขึ้น ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องได้รับค่าตอบแทนการทำงานตามปกติในระหว่างเวลาที่ถูกละออกจากราชการไป สภาแห่งรัฐยืนยันหลักการนี้ไว้แล้วตั้งคำวินิจฉัย โดยที่ประชุมใหญ่ ในคดี Colombani นอกจากนี้ ในระหว่างที่มีการให้ออกจากราชการไว้ก่อนฝ่ายปกครอง จะต้องไม่แต่งตั้งผู้อื่นมาดำรงตำแหน่งแทนข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการรายนี้<sup>21</sup>

#### 6) โทษทางวินัย

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ ได้บัญญัติจำแนกโทษทางวินัยไว้ 10 ประการ และจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มที่ 1

ตักเตือน

ภาคทัณฑ์

<sup>20</sup> เพิ่งอ้าง, น. 5-6.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, น. 3-4.

โทษทั้ง 2 ชนิดนี้ไม่มีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบหรือความก้าวหน้าของข้าราชการผู้นั้น และไม่จำเป็นต้องทำรายงานเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัยแต่ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบไม่เคร่งครัดนัก ก็ยังต้องแจ้งผู้ถูกลงโทษให้ทราบและเปิดโอกาสให้ได้เข้าตรวจดูสำนวนทั้งหมด ผู้ถูกลงโทษสามารถมีที่ปรึกษาหรือทนายเพื่อช่วยเหลือในการต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหาได้ หากมิได้ปฏิบัติดังที่กล่าวมา ต้องถือว่าคำเตือนหรือคำสั่งภาคทัณฑ์นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### กลุ่มที่ 2

ตัดออกจากบัญชีผู้ที่ได้รับพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

การลงโทษวิธีนี้มีผลครอบคลุมระยะเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ปี เท่ากับ รอบอายุของบัญชีรายชื่อฉบับหนึ่งๆ

ลดขั้นเงินเดือน

ข้าราชการที่ถูกลดขั้นเงินเดือนยังสามารถได้รับประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นๆ ตามปกติ ในขั้นเงินเดือนใหม่ (ขั้นที่ถูกลดลงไปอยู่ในปัจจุบัน) ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินับอายุราชการรวมเข้ากับอายุราชการที่เคยได้รับในขั้นสูงกว่าก่อนที่จะถูกลดลงมาด้วย

พักราชการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยไม่ได้รับเงินเดือน

กรณีมีคำสั่งให้รอการลงโทษใดๆ เอาไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และภายในระยะเวลา 5 ปีหลังจากนั้น ได้มีคำสั่งลงโทษตามชนิดของโทษ ในกลุ่มที่ 2 นี้ คำสั่งลงโทษดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกการรอการลงโทษ

ถูกโยกย้าย

#### กลุ่มที่ 3

ลดขั้นลดตำแหน่ง

พักราชการชั่วคราวเป็นเวลา 3 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการทั่วไป หรือเป็นเวลา 6 เดือนถึง 2 ปี สำหรับข้าราชการในสถานพยาบาล หรือเป็นเวลา 16 วัน ถึง 6 เดือน สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น

#### กลุ่มที่ 4

ให้ออกจากราชการ

ไล่ออกจากราชการ

การลงโทษทั้ง 2 ชนิดนั้น มีผลให้ข้าราชการผู้นั้นสิ้นสถานะความเป็นข้าราชการเป็นชั่งถือเป็นกลุ่มของโทษที่รุนแรงที่สุด<sup>22</sup>

<sup>22</sup> เห่งอ้าง, น. 7-8.

### 7) กรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษ

การเลือกชนิดของโทษจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

(1) การกระทำความผิดกรรมเดียว ถูกลงโทษได้เพียงครั้งเดียว เช่น รายงานการกระทำ ความผิดที่ส่งให้คณะกรรมการวินัยระดับท้องถิ่นพิจารณาแล้ว ไม่อาจนำรายงานฉบับเดียวกันนี้ไป เสนอให้คณะกรรมการวินัยระดับภาคพิจารณาได้อีก ทั้งนี้ เป็นไป ตามกฎ non bis in idem (การไม่ ถูกพิจารณาลงโทษสองครั้งในคราวเดียวกัน)

(2) ฝ่ายปกครองต้องไม่ใช่ดุลพินิจโดยสำคัญผิดอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือต้องพิจารณา ความร้ายแรงของความผิด และปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทลงโทษให้เหมาะสมและได้สัดส่วน

(3) การลงโทษต้องไม่มีผลย้อนหลัง การลงโทษจะมีผลตั้งแต่วันที่ที่มีการแจ้งคำสั่ง ลงโทษ<sup>23</sup>

### 8) การโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย

#### (1) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ มีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออก คำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิก ถอนคำสั่งลงโทษในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่ง ลงโทษสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

กรณีที่ 2 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ คณะกรรมการชุด นี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจะทำความเห็นเสนอแนะ ต่อผู้ออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษ หรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษ แต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้<sup>24</sup>

#### (2) การฟ้องคดีต่อศาล

ข้าราชการอาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ โดยฟ้องเป็นคดี เพิกถอนการกระทำทางปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมาย หากปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 8.

<sup>24</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 77.

ผู้ออกคำสั่งลงโทษมิใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งเช่นนั้นได้  
 กระทำผิดรูปแบบของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น คำสั่งลงโทษที่มีได้ ให้เหตุผล  
 ประกอบคำสั่งการไว้

กระทำผิดขั้นตอนวิธีการของการออกคำสั่งลงโทษ เช่น ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่ง  
 ลงโทษออกคำสั่งลงโทษไปโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินัย

การบิดเบือนอำนาจ หรือการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของการลงโทษเช่น การลงโทษแอบ  
 แฝง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับบัญชาสับเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการหรือสั่งให้ไป  
 ปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น อันมีผลเท่ากับเป็นการโยกย้ายจากตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่ง  
 การลงโทษแอบแฝงเช่นนี้ถือเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>25</sup>

### 3.1.2 ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการป้องกันและ  
 ปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชันมีหลายหน่วยงาน ซึ่งมีการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและ  
 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะ ดังนี้

3.1.2.1 องค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency -  
 SOCA)<sup>26</sup>

SOCA เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีลักษณะเป็นกรมในฝ่ายบริหาร (Executive Non-  
 Departmental Public Body (ENDPB) จัดตั้งภายใต้ Serious Organised Crime and Police Act 2005  
 SOCA เป็นองค์กรอิสระที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก Home Secretary องค์กรดังกล่าวจัดตั้ง  
 ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2006 โดยกำหนดให้ต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยตามข้อแนะนำที่  
 กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันจะเป็นประโยชน์ในการคืนทรัพย์สินที่  
 ได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และการประเมินภาษีจากเงินได้ที่  
 เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ SOCA มีดังนี้

ป้องกันและตรวจตราอาชญากรรมร้ายแรงที่มีลักษณะเป็นองค์กรและมีส่วนทำให้  
 อาชญากรรมดังกล่าวมีจำนวนลดลงและบรรเทาผลที่ตามมา

<sup>25</sup> ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, *เพ็ญอ้าง*, น. 11.

<sup>26</sup> นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555),  
 น. 318.

รวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการตรวจสอบ การสอบสวนหรือการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด หรือทำให้อาชญากรรมดังกล่าวมีจำนวนลดลงโดยการ ใช้แนวทางต่างๆ หรือการบรรเทาผลที่เกิดขึ้น

### 3.1.2.2 The Serious Fraud Office's (SFO)

SFO เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาลก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1988 มีอำนาจหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับภารกิจและวัตถุประสงค์ของ SFO คือ การลดการฉ้อโกง การคอร์รัปชันและค่าใช้จ่ายในการปราบปราม การดำเนินการตามหลักนิติธรรม การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบธุรกิจและการเงิน โดยในแต่ละคดี การสืบสวนกระทำด้วยความรวดเร็วการฟ้องคดีเป็นไปด้วยความยุติธรรมและช่วยการทำงานของคณะลูกขุน<sup>27</sup>

ชนิดของการฉ้อโกงที่ SFO ทำการสืบสวนแบ่งออกได้เป็น 4 ชนิดหลัก คือ การฉ้อโกงในการลงทุน (Investment Fraud) การรับสินบนและคอร์รัปชัน (Bribery & Corruption) การฉ้อโกงในองค์กร (Corporate Fraud) และการฉ้อโกงในภาครัฐหรือสาธารณะ (Public Sector Fraud)<sup>28</sup>

ประเทศอังกฤษได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันที่มีรูปแบบของการทุจริตแปรเปลี่ยนไปตามพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และเทคโนโลยี จึงนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตให้ลดน้อยลงมากที่สุด<sup>29</sup>

กฎหมายของประเทศอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญ มีดังนี้

กฎหมายภายในของประเทศอังกฤษ มีที่มาหรือบ่อเกิดมาจาก คำพิพากษาของศาล (Common Law) และกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือพระราชบัญญัติต่างๆ (Statutes)

#### 1) กฎหมายอันมีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

ศาลได้วางกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดให้การรับหรือให้สินบน (Bribery) เป็นความผิดที่มี ระวังโทษสูง ไม่ว่าจะเป็ นโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็คงเป็นเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง เฉพาะราวที่มีคดีขึ้น ไปสู่การพิจารณาของศาลเป็นกรณีๆ ไป เช่น การตัดสินลงโทษเจ้าหน้าที่ของ

<sup>27</sup> เฟ็งฮ้าง, น. 319.

<sup>28</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, รายงานการวิจัยโครงการจัดทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 2-206.

<sup>29</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, รายงานการวิจัยการศึกษาพันธะกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2551), น. 142.

รัฐที่รับสินบนเพื่อใช้อำนาจโดยมิชอบ (Common Law Offence of Misfeasance) หรือการตัดสินลงโทษเอกชนผู้ให้สินบนแก่ลูกขุนเพื่อให้ตัดสินเป็นคุณแก่ตน เป็นต้น

โดยความหมายของการรับหรือการให้สินบน มีนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปให้คำนิยามไว้ว่า “Bribery is the receiving or offering of any undue reward by or to any person whatsoever, in a public, in order to influence his behavior in office, and incline him to act contrary to the know rules of honesty and integrity.”<sup>30</sup>

## 2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญมีอยู่จำนวนมาก และมักมีลักษณะที่กระจัดกระจายเป็นข้อห้ามหรือจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพเช่นเดียวกับกรณีคำพิพากษาของศาล เช่น นักการเมืองทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ก็มีกฎหมายที่ห้ามไม่ให้กระทำทุจริตไม่ว่าในการเลือกตั้งหรือการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Representation of the People Act 1983 มาตรา 107 ห้ามมิให้ผู้ใดจ่ายเงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินเพื่อบุคคลอื่นถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งหรือมาตรา 111 ห้ามมิให้ใช้เงินไปในทางที่ชักนำให้เลือกตนเองหรือผู้ที่ตนเองบอกกล่าวให้เลือกหรือมาตรา 113 ที่กำหนดโทษฐานรับและให้สินบน เป็นต้นกฎหมายภายในของประเทศอังกฤษที่ได้กำหนดโทษทางอาญาในความผิดฐานทุจริต มีพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่

### (1) Public Bodies Corrupt Practices Act 1889<sup>31</sup>

กฎหมายฉบับนี้ออกโดยรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรและไอร์แลนด์ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ The Prevention of Corruption Act 1889 เป็นพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญกำหนดไว้ว่า การรับหรือให้สินบนแก่สมาชิก เจ้าหน้าที่ หรือผู้กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำผิดทางอาญา พระราชบัญญัตินี้ห้ามบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กระทำการ หรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นๆ กระทำการที่มิชอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจหรือรับ หรือตกลงว่าจะรับสิ่งของหรือทรัพย์สินเงินทอง รางวัลหรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิด หรือให้รางวัลเพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดในส่วนที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐ

<sup>30</sup> Turner, J.W., Russell on Crime. 12 ed. (1964) London, Stevens & Sons, p.381. *เพ็งอ้าง*, น. 142.

<sup>31</sup> นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งอ้าง*, น. 327.

บุคคลใดอาจจะกระทำผิดได้โดยการให้สัญญาว่าจะให้สิ่งของ ทรัพย์สินเงินทอง รางวัล หรือผลประโยชน์อื่นใดก็ตามแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลนั้น หรือให้ประโยชน์แก่บุคคลอื่น เช่น การชักจูงใจหรือจะให้รางวัลเมื่อกระทำสิ่งใดหรือละเว้นการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นใน หน่วยงานของรัฐ

กระบวนการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการโดยมีภาระการ พิสูจน์คือฝ่ายจำเลยต้องแสดงให้เห็นว่าเงินทอง ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดที่ได้รับมาไม่ได้รับมาโดย ผิดกฎหมาย

สำหรับระวางโทษของความผิดนี้ มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 2 โดยกำหนด ทั้งโทษทาง อาญา โทษทางปกครองและโทษทางการเมืองด้วย สำหรับโทษทางอาญา สรุปความได้ว่า หากเป็น ความผิดที่ไม่รุนแรง จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับ ไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือ ทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นความผิดที่รุนแรง จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกินจำนวนที่ กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งต้องริบเงินสินบนด้วย<sup>32</sup>

ส่วนโทษทางปกครองและโทษทางการเมือง สรุปความได้ว่า ผู้กระทำความผิดไม่ สามารถได้รับการเลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ ภายในระยะเวลา 5 ปีนับ จากวันที่กระทำความผิด และหากเป็นการทุจริตเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ ผู้กระทำความผิดก็ จะถูกตัดสิทธิในการเข้ารับตำแหน่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว แต่หากผู้กระทำความผิด เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ก็จะถูกตัดสิทธิการใช้สวัสดิการหรือบำเหน็จบำนาญต่างๆ และบทลงโทษสุดท้ายผู้กระทำความผิดจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทุกประเภทเป็นเวลา 5 ปี อันสะท้อนให้เห็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาทิ การเลือกตั้ง หรือการลงสมัคร รับเลือกตั้ง เป็นสิทธิที่มีความศักดิ์สิทธิ์และสำคัญอย่างยิ่งต่อประชาชนชาวอังกฤษ จึงไม่ควร ให้ผู้ทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

ความผิดดังกล่าวจะต้องผ่านความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดให้ฟ้องคดีได้เท่านั้น ซึ่ง แสดงให้เห็นว่าความผิดฐานทุจริตนี้มีความสำคัญสูงมากที่ต้องให้อัยการสูงสุดทำความเข้าใจ ก่อนที่จะดำเนินคดีต่อไป

## (2) The Prevention of Corruption Act 1906

<sup>32</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 144.

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบนของตัวแทน (Agent) ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง กล่าวคือ ข้าราชการหรือบุคคลที่ทำงานให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความผิด ซึ่งสามารถสรุปความได้ดังนี้

ก. ตัวแทนผู้ใดโดยทุจริตรับหรือได้รับหรือตกลงว่าจะรับหรือพยายามเพื่อให้ได้รับ ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการชักจูงใจให้ กระทำหรือจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมี ความผิด

ข. บุคคลใดโดยทุจริตให้ เสนอ หรือสัญญาว่าจะให้ของขวัญหรือสิ่งตอบแทนอันมีค่า อื่นใดแก่ตัวแทนอันเป็นการชักจูงใจให้กระทำหรือจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับ กิจการหรือธุรกิจของตัวการ หรือเพื่อแสดงออกหรือจะแสดงออกทำให้เปรียบหรือเอาเปรียบแก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกิจการหรือธุรกิจของตัวการย่อมมีความผิด

ค. บุคคลใดโดยรู้ยู่่ว่าใบเสร็จ บัญชี หรือเอกสารอื่นใด ที่ตัวการมีความเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเป็นเอกสารปลอมหรือมีข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ มอบเอกสารดังกล่าวแก่ตัวแทนโดย มีเจตนาทำให้ตัวการเข้าใจผิด หรือตัวแทนที่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วยังใช้เอกสารดังกล่าวเพื่อที่จะ ทำให้ตัวการเข้าใจผิดย่อมมีความผิด

ระวางโทษของความผิดดังกล่าว หากเป็นความผิดที่ไม่รุนแรงจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>33</sup>

### (3) The Prevention of Corruption Act 1916

พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดลักษณะความผิดทุจริตใดๆ แต่กำหนดข้อสันนิษฐานว่า ทุจริตในบางกรณี โดยในมาตรา 2 ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้มีใจความว่าในการพิจารณาความผิด ของบุคคลต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ 2 ฉบับก่อนหน้านั้น หากมีพฤติการณ์ที่มีการจ่ายหรือให้ไว้ หรือมีการรับไว้ซึ่งเงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใด โดยบุคคลที่จ้างมาโดยส่วนราชการ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือตัวแทนเพื่อที่จะรักษาหรือทำให้ได้มาซึ่งสัญญา กับส่วนราชการ เงิน ของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอื่นใดดังกล่าว ย่อมถือว่าถูกจ่ายหรือได้มาโดยทุจริตอันเป็นการจูงใจให้ กระทำการ เว้นแต่จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้การกระการพิสูจน์ตกอยู่แก่ฝ่ายจำเลย ที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนอันมีค่าอย่างอื่นนั้นได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว ประเทศอังกฤษยังมีมาตรการในการปราบปราม การทุจริตและการคอร์รัปชันที่สำคัญ ดังนี้<sup>34</sup>

<sup>33</sup> เพิ่งอ้าง, น. 145.

### 1) มาตรการสอบสวน

ในส่วนของการกำหนดโทษทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย มีกฎหมาย Criminal Justice (International Co - Operation) Act 1990 บัญญัติเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ เพื่อปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้ กฎหมายในการปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การสอบสวนเพื่อค้นหาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยแบ่งการสอบสวนออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) การสอบสวนเพื่อการริบทรัพย์ ซึ่งเป็นการสอบสวน เพื่อให้ทราบว่าบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของเขาหรือไม่ รวมถึงมูลค่าหรือ ประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดเป็นจำนวนเท่าใด

(2) การสอบสวนเพื่อคืนทรัพย์สินในทางแพ่ง เป็นการสอบสวนเพื่อให้ทราบว่าทรัพย์สินใดต้องคืน หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ อยู่ในความครอบครองของผู้ใด ทรัพย์สินนั้นอยู่ที่ใด

(3) การสอบสวนด้านการฟอกเงิน เป็นการสอบสวนเพื่อค้นหาว่าบุคคลหนึ่งได้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือไม่

2) มาตรการติดตามทรัพย์สินคืน โดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ 2 ฉบับ □  
ดังนี้

(1) Proceeds of Crime Act 2002 เป็นกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษในการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่งซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของอาชญากรรม โดยได้มีการก่อตั้ง The Assets Recovery Agency (ARA) ขึ้น

(2) The Serious Crime Act 2007 เป็นกฎหมายของรัฐสภาของอังกฤษที่เปลี่ยนแปลงรากฐานบางประการของกฎหมายอาชญากรรมอังกฤษ โดยกำหนดแนวทางการป้องกันอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงในอังกฤษ เวลส์ และในไอร์แลนด์เหนือ กฎหมายฉบับนี้สนับสนุนให้มีการป้องกัน หรือต่อต้านอาชญากรรม โดยกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันการทุจริตและขกเลิก The Assets Recovery Agency (ARA) และได้กำหนดแนวทางใหม่ในการติดตามทรัพย์สินคืน

กฎหมายทั้งสองฉบับให้อำนาจเจ้าหน้าที่ติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาคืนจากอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการให้

---

<sup>34</sup> นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 321-324.

สินบน โดยเฉพาะการให้สินบนตามหลัก Common Law ถือเป็นความผิดร้ายแรงซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาจถูกริบด้วยกระบวนการพิเศษได้

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศอังกฤษมีรายละเอียดดังนี้<sup>35</sup>

#### 1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของประเทศอังกฤษ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งเดิมทีนั้นจะมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commission ที่ได้รับการก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 โดยมีหน้าที่ที่ทั้งปวงที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการซึ่งต้องกระทำโดยยึดถือระบบคุณธรรม จนกระทั่งปี ค.ศ. 1955 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน The Civil Service Commissioners ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติและความผิดของข้าราชการ ในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการภายในองค์กรนั่นเองและมีการส่งเรื่องมายังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

#### 2) อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตาม The Civil Service Management Code นั้น กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการ โดย

(1) ต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการคัดเลือกบุคคลตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานของการแข่งขันที่เปิดเผยและยุติธรรม

(2) ทำการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม The Civil Service Code และเพื่อการนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการต่อไปนี้ได้

ก. ออกระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาเอง หรือ

ข. เรียกให้คู่ความในกรณีอุทธรณ์ใดๆ หรือเพื่อการสอบสวนในอุทธรณ์ใดๆ จัดเตรียมข้อมูลและความช่วยเหลืออื่นๆ ที่ Commissioner เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม และ

ค. ให้คำเสนอแนะต่างๆ

#### 3) ประเภทความผิด

<sup>35</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 38-43.

The Civil Service Code นั้น ได้กำหนดหน้าที่และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

- (1) ข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นกลางทางการเมือง
- (2) ข้าราชการพลเรือนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนด้วยความเห็นอกเห็นใจ มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และปราศจากอคติหรือการบริหารงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ
- (3) ข้าราชการพลเรือนควรมีความตั้งใจปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าเงินสาธารณะนั้น ได้ถูกใช้โดยเหมาะสม สัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ
- (4) ข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือข่าวสารข้อมูลซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น และจะต้องไม่รับเอาผลประโยชน์ทุกชนิดจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ยอมตามความต้องการของบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ ภายใต้ Standard of Propriety ยังได้กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของข้าราชการเอาไว้ซึ่งจะปรากฏให้เห็นอยู่ในคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ อยู่แล้ว ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนอาจเข้าไปมีส่วนหรือลงทุนในกิจการต่างๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องไม่ตัดสินใจหรือใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปเพื่อก่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นซึ่งเป็นส่วนในกิจการซึ่งตนร่วมอยู่ด้วย

ข้าราชการพลเรือนต้องเปิดเผยซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับในทางธุรกิจซึ่งตนเป็นเจ้าของหรือเจ้าของร่วมหรือเป็นส่วน รวมทั้งที่สมาชิกในครอบครัวยึดถือไว้และรวมถึงซึ่งผู้อื่นยึดถือไว้แทน นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ ไม่ว่าจะเดินทางไปเพื่อสงวนรักษา ควบคุมหรือจัดการซึ่งผลประโยชน์ใดๆ

#### 4) กระบวนการลงโทษทางวินัย

การริเริ่มกระบวนการทางวินัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด คำวินิจฉัยเรื่องวินัยต้องกระทำโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และการอุทธรณ์ต้องพิจารณาโดยข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงกว่าข้าราชการที่พิจารณาอย่างน้อย 1 ชั้น และในกรณี ที่เป็นไปได้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องมีความเป็นอิสระจากผู้พิจารณาวินัยในชั้นต้นด้วย

#### 5) ระบบอุทธรณ์

The Civil Service Code ได้กำหนดไว้ทั้งสิทธิและระเบียบขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการพลเรือนมีความเชื่อโดยประการใดว่าตนได้รับการ

ปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ฝ่าฝืนต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือในทางที่ขัดต่อบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ ย่อมสามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างๆ ไปตามกระบวนการตามที่ปรากฏอยู่ในระเบียบว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งหากคำชี้แจงที่ออกมาหรือผลที่ได้รับ ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถส่งรายงานต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ นั่นคือ ต่อเมื่อได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้

### 3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่ประชาชนมีชื่อเสียงในเรื่องคุณธรรม มีมโนสำนึกทางคุณธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองญี่ปุ่นมักละอายต่อการเสียชื่อเสียงเมื่อมีการเปิดโปงการทุจริตคอร์รัปชัน ปัจจัยที่ผลักดันให้คนญี่ปุ่นมีลักษณะดังกล่าว อาจเกิดจากค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตและสถานะทางเศรษฐกิจ รวมถึงกฎหมายและระบบตรวจสอบการทุจริตขององค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง

มูลเหตุของปัญหาการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นเคยมีการศึกษาได้ข้อสรุปว่า เป็นการทุจริตที่ได้รับอิทธิพลจากนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็งของญี่ปุ่น ผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองท้องถิ่นมักได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้ให้การสนับสนุนที่เป็นผู้ประกอบการ หรือเรียกว่าอิทธิพลจากตลาด<sup>36</sup>

รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้<sup>37</sup>

1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ (Administrative Corruption) ได้แก่ การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกรับผลประโยชน์จากเอกชนที่มาติดต่อรับงานการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เช่น งานก่อสร้าง การจัดทำสาธารณูปโภค การขออนุญาต เป็นต้น

2) การทุจริตของนักการเมือง (Individual Political Corruption) การทุจริตลักษณะนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ระดับสูง นักการเมือง นักธุรกิจ หรือคนกลางที่เกี่ยวข้อง โดย

<sup>36</sup> Michael Johnson, "Japan, Korea, the Philippines, China : four syndromes of corruption", Crime, Law and Socian Change (volume 49, no.3, 2008), pp. 211-212. อ้างไว้ แสง บุญเฉลิมวิภาส และเพ็ญอ้าง, น. 187.

<sup>37</sup> Minoru O'uchi, Yoichi Ishii, Atsuo Konishi, et al. National Integrity Systems Transparency International Country Study Report : Japan 2006, (Germany : Transparency International, 2006.), pp. 7-14.

อ้างไว้ เพ็ญอ้าง, น. 188.

ทำในรูปของการตกลงซื้อประมูลงาน เรียกการทุจริตในลักษณะนี้ว่า Kansei-Dango<sup>38</sup> คือ การที่ข้าราชการเป็นผู้นำการซื้อการประมูล ในปี ค.ศ.2006 มีกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 3 จังหวัด (Wakayama, Miyazaki, Fukushima) ที่ถูกจับเพราะการซื้อการประมูล และอีกประการหนึ่ง คือ การรับเงินบริจาคที่ผิดกฎหมาย เช่น กรณีที่อดีตนายกรัฐมนตรี Ryutaro Hashimoto รับเงินบริจาคแบบผิดกฎหมาย จำนวน 100 ล้านเยน จาก Japan Dental Association (JDA) ในปี ค.ศ.2001 และการที่บริษัท Sake Retailers Political League ให้เงินบริจาคกับสมาชิกสภาผู้แทนฯ รวมเป็นจำนวน 140 ล้านเยน ระหว่าง ปี ค.ศ.2001-2003 เพื่อให้คงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อป้องกันการเข้ามาแข่งขันของผู้ค้ารายใหม่

3) การทุจริตเชิงระบบโครงสร้าง หรือการทุจริตเชิงนโยบาย (Institutionalized or Systematic Corruption) เป็นการทุจริตที่อาศัยความร่วมมือของนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักธุรกิจที่ร่วมมือในการใช้กลไกของหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน แลกกับผลตอบแทนส่วนตัวต่อนักการเมืองและข้าราชการ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางการค้า การลดหย่อนภาษี การให้เงินอุดหนุนพิเศษ หรือการก่อสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น การทุจริตลักษณะนี้ หากดูผิวเผินแล้วก็ไม่เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เพราะไม่ได้ทำผิดกฎระเบียบ หากแต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เข้าข่ายปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน กรณีที่เกิดขึ้นและจับได้ ได้แก่ ในปี ค.ศ. 2006 ที่หน่วยงาน Defense Facilities Administration Agency ทำการจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนที่เป็นลักษณะการซื้อกัน โดยหน่วยงานภาครัฐให้สัญญาว่าจ้างกับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยบริษัทเอกชนนั้นจะต้องให้ตำแหน่งบริหารในบริษัทแก่ข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานที่กำลังจะเกษียณอายุราชการ เรียกการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า Amakudari (Golden Parachute) หรือการที่ข้าราชการระดับสูงร่อนลงจากหอคอยงาช้างผู้ตำแหน่งผู้บริหารในบริษัทเอกชนอย่างสวยงาม นับเป็นปัญหาการคอร์รัปชันที่สำคัญและเรื้อรังประการหนึ่งของญี่ปุ่น<sup>39</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะมีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของการทุจริตในญี่ปุ่นที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมแห่งความชั่วร้าย”<sup>40</sup>

4) การทุจริตในภาคเอกชน (Corruption within the Private Sector) เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนกันเอง เช่น การซื้อประมูลงานระหว่างภาคเอกชนกันเอง โดยแบ่งปันผลประโยชน์บางอย่างระหว่างกัน หรือการแจ้งลึนค่านำเข้าเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน

<sup>38</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, รายงานการวิจัยแนวทางการประยุกต์มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 4-24.

<sup>39</sup> เพิ่งอ้าง, น. 4-25.

<sup>40</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, เพิ่งอ้าง, น. 187.

5) การทุจริตระหว่างประเทศ (International Corruption) เป็นการทุจริตที่เกิดจากความร่วมมือของนักการเมือง นักธุรกิจของญี่ปุ่น กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ หรือบริษัทธุรกิจเอกชนของต่างประเทศเกี่ยวข้องด้วย ทั้งในแง่ของการทำธุรกิจ และในแง่ของการให้เงินช่วยเหลือ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในการต่อต้านการทุจริต คือ ประมวลกฎหมายอาญา หมวดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการทุจริต (Crimes of Corruption)<sup>41</sup> ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะหรือประเภทของการกระทำผิด คือ

(1) กลุ่มความผิดที่เกี่ยวกับการบิดเบือนหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบบทบัญญัติหนึ่ง เป็นเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของตนโดยมิชอบ บิดเบือนบังคับให้บุคคลหนึ่งกระทำการหรือขัดขวางไม่ให้บุคคลใช้สิทธิ อีกบทบัญญัติหนึ่งเป็นเรื่องของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจโดยมิชอบ จับกุมหรือกักขังบุคคลอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการกระทำต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นกรณีที่ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำร้ายร่างกาย หรือทำให้เกิดความหวาดกลัวแก่จำเลย คดีอาญา ผู้ต้องหาในคดีอาญา หรือบุคคลอื่นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รวมตลอดไปถึงการที่บุคคลหนึ่งที่มีหน้าที่คุ้มครองดูแลบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และทำร้ายร่างกายหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่บุคคลที่อยู่ในความดูแล และหากกระทำให้ถึงตายหรือบาดเจ็บสาหัส ก็จะได้รับโทษหนักยิ่งขึ้น

(3) กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการให้หรือรับสินบนนั้น มีหลากหลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออนุญาโตตุลาการ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากได้กระทำตามที่ตกลงไว้ก็จะได้รับโทษหนักขึ้นด้วย รวมตลอดถึงกรณีบุคคลที่กำลังจะเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ในขณะที่รับ เรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน ยังมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ถือเป็นความผิดเช่นกัน และหากได้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากการรับสินบน ต้องระวางโทษหนักขึ้นด้วย

กรณีบุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบนในระหว่างยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพื่อกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับ หรือเรียก หรือสัญญาว่าจะรับสินบน เพื่อใช้อิทธิพลของตน บิดเบือนบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกคนหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>41</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพิ่งอ้าง*, น. 86-89.

กรณีการให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ เป็นความผิดในประมวลกฎหมายนี้

ความหมายของคำว่าสินบนนั้น ไม่มีบทนิยามไว้ในกฎหมาย แต่กล่าวได้ว่าถูกใช้ใน ความหมายอย่างกว้าง มิได้หมายความเฉพาะเงิน หรือสิ่งของมีรูปร่างทางกายภาพจับต้องได้ แต่จะ รวมไปถึงประโยชน์อื่นใดที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ สมประโยชน์สมควรความต้องการของผู้รับ เช่น การพาไปท่องเที่ยว พาเที่ยวสถานบันเทิง จัดเลี้ยงอาหาร เลี้ยงรับรอง การจัดรถรับส่ง การพาไปเล่น กอล์ฟ เป็นต้น โดยมีต้องคำนึงถึงมูลค่าของสิ่งนั้น ขอเพียงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ถือเป็นสินบน

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น ประเทศ ญี่ปุ่น ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่ดูแลการสอบสวนหรือดำเนินคดีทุจริตเป็นการ เฉพาะเจาะจง แต่อาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรและการใช้กฎหมายและมาตรการ หลายอย่างรวมกัน หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและโดยตรงจะเป็นสำนักงานอัยการ เนื่องจาก บทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับในเรื่องเหล่านี้คือ ประมวลกฎหมายอาญา โดยการสอบสวนข้อเท็จจริง จะอยู่ในอำนาจของตำรวจและอัยการเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป<sup>42</sup>

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศญี่ปุ่น มีรายละเอียดดังนี้

ระบบวินัยของประเทศญี่ปุ่น นั้น จะเป็นไปตาม National Public Service Law ซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>43</sup>

#### 1) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

องค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ National Personnel Authority ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของรัฐบาลญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นภายใต้อำนาจ ของคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี มี หน้าที่เกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้คำตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการ ทำงานอื่นๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลด ออก การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมใน การบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ

<sup>42</sup> เพิ่งอ้าง, น. 90.

<sup>43</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เพิ่งอ้าง, น. 45-49.

## 2) ประเภทความผิด

ตามมาตรา 82 แห่ง National Public Service Law ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) กระทำการขัดกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
- (2) กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
- (3) มีความผิดเนื่องจากการประพฤดิชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่

ให้บริการประชาชน

โดยใน section 7 ได้บัญญัติถึงเรื่องวินัยไว้ดังนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่

(2) ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำให้ต้องล่าช้า หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน

(3) ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ

(4) ห้ามมิให้ข้าราชการรับ หรือยอมจะรับ หรือกระทำการที่เกี่ยวข้องกับการขอรับ หรือยอมรับเงินสนับสนุนหรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับพรรคการเมืองหรือเป้าหมายทางการเมือง หรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เว้นแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

(5) ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งในบริษัทหรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือบริษัทเอกชนอื่นที่มุ่งแสวงหากำไร

## 3) ประเภทของโทษ

โทษทางวินัย มี 4 ประการ คือ

- (1) ให้ออกจากราชการ
- (2) พักราชการ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ตำหนิเป็นหนังสือ

นอกเหนือจากเรื่องโทษทางวินัยแล้ว ยังกำหนดให้ข้าราชการต้องอาจถูกลงโทษตำแหน่งหรือให้ออกจากตำแหน่งได้โดยไม่คำนึงถึงความยินยอมของข้าราชการผู้นั้นๆ หากมีกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นที่พอใจ
- (2) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อันเนื่องมาจากการมีปัญหาทางสุขภาพกายหรือสุขภาพจิต
- (3) ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่
- (4) เป็นข้าราชการสำรองหรือตำแหน่งถูกยกเลิกเนื่องมาจากการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือเนื่องมาจากการลดงบประมาณ

นอกจากนั้น ข้าราชการอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย หากเป็นกรณีที่ข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร และกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง

#### 4) กระบวนการลงโทษทางวินัย

National Personnel Authority หรือบุคคลที่ได้รับการมอบหมายจาก National Personnel Authority อาจดำเนินการสอบสวนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีอำนาจเรียกตัวพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและบันทึกหรือสำเนา ซึ่งจำเป็นในการสอบสวน

#### 5) ระบบอุทธรณ์

การใช้อำนาจของ National Personnel Authority ในระบบอุทธรณ์นี้ เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) กล่าวคือ เมื่อข้าราชการยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อตน เช่น การลดเงินเดือน การลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก หรือการลงโทษทางวินัย National Personnel Authority จะจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นในแต่ละคดี Board of Equity นี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีไต่สวน โดย National Personnel Authority จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้นๆ

ในกรณีที่การกระทำนั้นๆ ควรแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกไป National Personnel Authority อาจออกคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ร้องหากจำเป็นด้วย

ข้าราชการที่ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นคำขออุทธรณ์ต่อ National Personnel Authority ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ถัดจากวันที่ข้าราชการได้รับคำบอกกล่าวเป็นหนังสือโดย National Personnel Authority จะตรวจสอบเอกสารเพื่อพิจารณาว่าคำอุทธรณ์ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดใน National Personnel Service Law และกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อบกพร่องประการใด National Personnel Authority จะสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขข้อบกพร่องนั้น และจัดตั้ง Board of Equity ขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง โดยใช้วิธีไต่สวนคู่ความทั้งหลายและวิเคราะห์จากเอกสาร National Personnel Authority จะต้องทำคำชี้ขาดจากรายงานการสอบสวนนี้

หาก National Personnel Authority ตัดสินว่า การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ก็จะทำให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่การกระทำนั้นมีมูลเหตุชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับของโทษไม่เหมาะสม National Personnel Authority ก็จะแก้ไขโทษนั้น หากกรณีมูลเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมาย National Personnel Authority จะยกเลิกการกระทำนั้นเสีย คำตัดสินของ National Personnel Authority จะเป็นที่สุด เมื่อออกคำสั่งและทบทวนได้โดย National Personnel Authority เท่านั้น หากโจทก์ไม่พอใจคำตัดสินของ National Personnel Authority อาจยื่นคำฟ้องคัดค้านต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ยกเลิกการกระทำนั้นได้ การฟ้องไปยังศาลยุติธรรมนี้ จะกระทำได้ที่ต่อเมื่อ National Personnel Authority ได้มีคำตัดสินแล้ว หรือเมื่อพ้นเวลา 3 เดือน นับจากวันฟ้องอุทธรณ์แล้ว ไม่มีคำตัดสินใดๆ โดย National Personnel Authority

#### 3.1.4 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ปัจจุบันเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ถือได้ว่าเป็นเมืองที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือราษฎรบังหลวง แต่เดิมในช่วง ค.ศ. 1960 – 1970 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน สาเหตุอาจเนื่องมาจากประเทศอังกฤษได้ใช้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงในฐานะอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นสถานที่ในการทำธุรกรรมต่างๆ อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังเป็นประเทศทางผ่านของหลายๆ ประเทศ ทำให้เขตปกครองพิเศษฮ่องกงกลายเป็นสถานที่ที่มีการตกลงทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ทุกเรื่อง

ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั้น สืบเนื่องมาจากคดีของนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ หัวหน้าตำรวจฮ่องกง ซึ่งเป็นคนอังกฤษ ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดในข้อหาจู่ร้ายราษฎรบังหลวงในคดีใหญ่ๆ หลายคดี และตัดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายคน<sup>44</sup> รวมทั้งมีพฤติการณ์ร้ายพิศปกติเนื่องจากตรวจสอบพบว่า มีเงินฝากธนาคาร ประมาณ 800,000 ดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็น 6 เท่าของเงินเดือนที่เขาได้รับช่วงเวลาประมาณ 21 ปี โดยนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ได้ถูกแจ้งข้อหาว่าร้ายพิศปกติภายใต้กฎหมายต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งกำหนดว่าการฟ้องร้องว่าร้ายพิศปกตินั้น พนักงานอัยการจะต้องแจ้งผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายพิศปกติให้ทราบว่าเขากำลังจะถูกดำเนินการทางกฎหมาย และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาแก้ต่างตัวเองได้ ช่องโหว่ของกฎหมายนี้ทำให้นายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ได้รับแจ้งว่าจะถูกกล่าวหาว่าร้ายพิศปกติ และถือโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศไประหว่างถูกสอบสวน การหลบหนีของนายพลปีเตอร์ ก๊อดเบอร์ ถือเป็นความล้มเหลว

<sup>44</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, รายงานการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 82.

ของมาตรการปราบทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ประชาชนชาวฮ่องกงส่วนใหญ่แสดงความไม่พอใจต่อระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ จึงได้ออกมาชุมนุมประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาลให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเรียกร้องให้ลงโทษนายพลปีเตอร์ ก็อดเบอว์ จากแรงกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นสืบสวนกรณีหลบหนีดังกล่าว ผลการสอบสวนสรุปได้ว่าการหลบหนีเกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายและการขาดประสิทธิภาพของตำรวจ คณะกรรมการจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริต และเสนอให้ตั้งหน่วยงานปราบทุจริตคอร์รัปชันแห่งใหม่ที่เป็นอิสระจากตำรวจ เนื่องจากเดิมหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปราบปรามคอร์รัปชัน เป็นหน้าที่ของสำนักปราบทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (Anti-Corruption Office หรือ ACO) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของกรมตำรวจ สาธารณชนจำนวนมากขาดความเชื่อมั่นในการปราบปราม การทุจริต<sup>45</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านกฎหมายต่อต้าน การทุจริตของฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption Ordinance) และมีการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริตของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ให้เป็นองค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนตามกฎหมายฉบับดังกล่าว มีภารกิจหลัก 3 ด้าน คือ ด้านปราบปรามการทุจริต ด้านป้องกันการทุจริต และด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน โดยมีหัวหน้าสำนักงานที่เรียกว่า Commissioner เป็นผู้ควบคุมดูแลเพียงผู้เดียว มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงต่อข้าหลวงใหญ่ (Governor) ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง Commissioner และต้องปฏิบัติตามคำสั่งและ อยู่ในความควบคุมของ Governor เพียงผู้เดียว<sup>46</sup>

กฎหมายที่ให้อำนาจ ICAC ในการใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีดังต่อไปนี้<sup>47</sup>

1) Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ICAC

<sup>45</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, รายงานการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2541), น. 248-249.

<sup>46</sup> ชิดชัย พานิชพัฒน์, องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ : ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรของฮ่องกงกับไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2533), น. 15.

<sup>47</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็งอ้วง*, น. 139.

2) Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายหลักในด้านการปราบปรามทุจริต กำหนดความผิดต่างๆ ในการทุจริต ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดี

สำหรับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ มีความผิดหลายลักษณะดังต่อไปนี้

การเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์ใดๆ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใด เพื่อให้บุคคลนั้นถอนคำเสนอ หรือถอนตัวจากการเข้ายื่นคำเสนอ หรือถอนตัวในการทำสัญญาใดๆ กับหน่วยงานภาครัฐ และการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดเพื่อให้เกิดการถอนคำเสนอ หรือถอนตัวจากการเข้ายื่นคำเสนอหรือถอนตัวในการทำสัญญาใดๆ กับหน่วยงานของรัฐ

การเสนอว่าจะให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใด หรือการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์เพื่อให้เกิดการถอนตัวจากการประมูลใดๆ ที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น

การเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ใดๆ โดยตัวแทน ในกิจการที่เกี่ยวข้อง ในความสัมพันธ์ระหว่างตัวการตัวแทน

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในบางตำแหน่งดำรงชีพอย่างไม่สอดคล้อง กับรายได้ที่ได้รับ หรือมีทรัพย์สินมากเกินกว่ารายได้ปกติที่ได้รับโดยไม่สามารถอธิบายได้

ในส่วนของ การปราบปรามการร้ายวผิดปกตินั้น เทียบเคียงได้กับประมวลกฎหมายอาญาของไทยในหมวดที่ว่าด้วย ลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองในกรณีของการเรียกรับ หรือยอมรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังเช่น มาตรา 143 มาตรา 149 และ มาตรา 150 รวมทั้งการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น มาตรา 148 เป็นต้น แต่ลงโทษรุนแรงมากกว่า<sup>48</sup> ดังนี้

(1) ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับสินบนเกี่ยวกับสัญญาซื้อหรือจ้าง มีโทษปรับ 500,000 เหรียญฮ่องกง (ผิดตามมาตรา 5 และมาตรา 6 และลงโทษตามมาตรา 12 (1) (a) (ii))

(2) ถ้าเป็นการเรียกรับหรือรับผลประโยชน์ นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อหรือจ้าง เช่น รับของขวัญ เงินกู้ยืม รางวัล การให้ความช่วยเหลือเพื่อการเข้าทำงานเพื่อไม่ถูกลงโทษในกรณีต่างๆ เป็นต้น จะมีโทษปรับ 100,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 1 ปี และอาจถูกศาลสั่งให้จ่ายเงินให้รัฐเป็นจำนวนตามที่ตนได้รับหรือศาลกำหนด (ผิดตามมาตรา 3 และลงโทษตามมาตรา 12(2))

<sup>48</sup> นกสร ปิติกะวงษ์, ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร้ายวผิดปกติ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 84-86.

(3) กฎหมายฮ่องกงดังกล่าวยังได้บัญญัติในเรื่องโทษของการมีทรัพย์สินมากผิดปกติของข้าราชการไว้ในมาตรา 12(1) (a) (i) ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 10 ว่ามีโทษปรับถึง 1,000,000 เหรียญฮ่องกง และจำคุก 10 ปี และยังถูกยึดทรัพย์สินส่วนตัวที่ไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบ ตามมาตรา 12AA. (1) อีกด้วย

สำหรับความผิดในกรณีที่ข้าราชการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือฐานความผิดว่าด้วยการครอบครองทรัพย์สินที่ไร้ที่มา (Possession of unexplained property)<sup>49</sup> ตามมาตรา 10<sup>50</sup> มีเนื้อหาสาระสำคัญสรุปได้ว่า บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเคยเป็นแล้วมีความเป็นอยู่เกินฐานะหรือครอบครองทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินไม่สมเหตุผลกับค่าตอบแทนการทำงานในอดีตและปัจจุบัน<sup>51</sup> ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่า ทรัพย์สินที่มากเกินกว่าปกติที่ตนมีหรือครอบครองอยู่นั้นได้มาโดยชอบแล้ว ถือว่ามีความผิด และความผิดดังกล่าวจะถูกลงโทษและยึดทรัพย์ ซึ่งความผิดดังกล่าวเทียบเคียงได้กับฐานความผิดตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และฐานความผิดร้ายผิดปกติของ UNCAC ข้อ 20 ที่กำหนดว่า “ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการรั่วไหลโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่

<sup>49</sup> ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสม และความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556), น. 126.

<sup>50</sup> Prevention of Bribery Ordinance section 10

“(1) บุคคลใดในฐานะที่เป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารสูงสุดเกาะฮ่องกงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

(a) มีมาตรฐานการดำรงชีพสูงกว่าที่ควรจะเป็นตามรายได้ที่ได้จากตำแหน่งปัจจุบันหรือในอดีต ; หรือ

(b) ครอบครองสินทรัพย์ที่มีค่าหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้ที่ได้จากตำแหน่งในปัจจุบัน หรือในอดีต

ถือว่ามีความผิดต้องลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นจะอธิบายตามสมควรแก่ศาลได้ว่าบุคคลนั้นสามารถดำรงชีวิตในมาตรฐานเช่นนั้นได้อย่างไร หรือได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นไว้ในครอบครองได้อย่างไร

<sup>51</sup> รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงานในต่างประเทศ. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ณ หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ระหว่างวันที่ 23-24 เมษายน 2550, น. 110.

สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวข้องของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”<sup>52</sup>

สำหรับความผิดฐานการมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกตินี้ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่พบความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาล มีโทษปรับ 1 ล้านเหรียญ และจำคุก 10 ปี แต่หากเป็นการพบความผิดจากกระบวนการรวบรัด กล่าวคือ ผู้พิพากษาออกนั่งพิจารณาโดยไม่มีลูกขุน มีโทษปรับแสนเหรียญ และจำคุก 3 ปี โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องจ่ายค่าปรับให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานราชการ และตามที่ศาลจะกำหนดตามจำนวนและมูลค่าของประโยชน์ที่ได้รับหรือกำหนดส่วนตามจำนวนและมูลค่าดังกล่าว

ในกรณีที่บุคคลถูกศาลตัดสินว่ามีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับ นอกจากโทษปรับและจำคุกแล้ว ศาลอาจสั่งให้ริบเงินหรือทรัพย์สินใดหากทรัพย์สินนั้นปรากฏต่อศาลในระหว่างการพิจารณาถือว่าผู้นั้นเป็นเจ้าของซึ่งกระทำผิดด้วย และเป็นจำนวนหรือมูลค่าที่ไม่สามารถอธิบายที่มาให้พึงพอใจแก่ศาล ในการร้องขอให้ริบทรัพย์สินนี้ปลัดยุติธรรมจะเป็นผู้ร้องขอต่อศาลภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ถูกศาลตัดสิน ทั้งนี้ คำสั่งให้ยึดทรัพย์สินนั้นไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดด้วย แต่หากว่าผู้อื่นนั้นมิได้ชี้แจงให้สมเหตุสมผล อาจมีการออกคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้อื่นมีโอกาสที่จะแสดงให้เห็นว่าไม่ควรมีการออกคำสั่ง

คำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น อาจมีขึ้นภายใต้เงื่อนไขตามที่ศาลเห็นควรในทุกลักษณะพฤติการณ์ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการมีเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่เป็นสัดส่วนกับเงินเดือนข้าราชการที่ได้รับก่อนข้อบัญญัติมีผลใช้บังคับ ศาลก็สามารถออกคำสั่งยึดทรัพย์สินดังกล่าวได้

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งยึดเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด บุคคลผู้นั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ภายใน 28 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง โดยศาลอุทธรณ์อาจยืนยันคำสั่ง โดยอาจแก้ไขหรือไม่แก้ไขก็ได้ หรือกลับคำสั่งและทำคำสั่งอื่น (ถ้ามี) ตามที่เห็นสมควร

3) Elections Ordinance เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ในการเลือกตั้งว่าด้วยความเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย อาทิเช่น การป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

<sup>52</sup> สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ฉบับผู้บริหาร, น. 27.

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน้าที่ ICAC ในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเน้นทางด้านการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางด้านวินัย<sup>53</sup> ดังนั้น ในการสอบสวนของ ICAC จึงมีขั้นตอนการดำเนินการในทางคดีอาญาและทางวินัย ดังนี้

หากพบว่าเป็นความผิดอาญา ICAC ก็จะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีนั้นอีก แต่หากเห็นว่า การสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้ ก็จะไม่ส่งให้พนักงานอัยการ แต่จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานปราบปราม (Operating Review Committee) ซึ่งประกอบด้วย Commissioner เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ ICAC เป็นกรรมการ เป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยอาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือยุติการสอบสวนลง<sup>54</sup>

### 3.1.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ในอดีตเคยประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปัญหาการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาการทุจริตเป็นขบวนการ ซึ่งแต่เดิมนักที่ในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ชื่อว่า แผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Branch หรือ ACB) ในสังกัดกรมสอบสวนคดีอาญา (CID) แต่การปราบปรามไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะเหตุที่ ACB เป็นหน่วยงานที่อาศัยกำลังตำรวจที่ยึดตัวมาปฏิบัติหน้าที่งานระยะสั้น ผลที่เกิดขึ้นตามคือ ตำรวจเป็นผู้ทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง หรือร่วมขบวนการกระทำผิดกับผู้อื่น ประกอบกับปัญหาการคอร์รัปชัน มีความสลับซับซ้อนทำให้มีความยากลำบากในการสืบสวนสอบสวนนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ<sup>55</sup> ในปี ค.ศ. 1952 สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (Office of the Corrupt Practices Investigation

<sup>53</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, *เพิ่งอ้าง*, น. 85.

<sup>54</sup> พวงสร้อย เพชรประพันธ์ และคณะ, *รายงานการวิจัยผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังการชี้มูลความผิดทางอาญา*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 134-138.

<sup>55</sup> โกวิท คุ้มสนั่น และคณะ, *รายงานการวิจัยการพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช.*, โดย ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546), น. 3-32.

Bureau หรือ CPIB)<sup>56</sup> ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สอบสวนการกระทำผิดตามกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะทดแทนแผนกต่อต้านการคอร์รัปชัน หรือ ACB

กฎหมายสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Act : PCA) ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมทั้งการกระทำทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยมีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (CPIB) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนการทุจริต<sup>57</sup> มีภารกิจหลัก คือ

การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริต

ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่และการกระทำผิดด้วยการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การป้องกันการทุจริต โดยการตรวจสอบการปฏิบัติและกระบวนการ ในภาครัฐเพื่อลดโอกาสการทุจริต

ในการปฏิบัติงาน CPIB นั้น ประกอบกัน 2 ฝ่าย<sup>58</sup> คือ

1) ฝ่ายปฏิบัติการ (The Operation Division) มีหน้าที่หลักคือ การสอบสวนสืบสวนผู้กระทำความผิดภายใต้กฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งประกอบด้วย 4 หน่วยสืบสวน หนึ่งในนั้นเป็นทีมสืบสวนพิเศษ ซึ่งจะดูแลคดีที่มีความสำคัญและซับซ้อน หากผลการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อไป จะไม่มีการฟ้องร้องคดีเอง เว้นแต่หรือได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากอัยการ หากผลการสืบสวนสอบสวนมิใช่การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ก็จะดำเนินการส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาดำเนินการทางวินัย แล้วรายงานให้สำนักงาน CPIB ทราบ

2) ฝ่ายบริหารและผู้เชี่ยวชาญพิเศษสนับสนุน (The Admin & Specialist Support Division) รับผิดชอบงานด้านสนับสนุนการสอบสวน รวมทั้งวิเคราะห์หาจุดอ่อนที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันและหามาตรการในการป้องกัน

<sup>56</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *เพ็ญอ้าง*, น. 60-61.

<sup>57</sup> Herbert Smith, *Guide to anti – corruption regulation in Asia 2010/2011*, (Hong Kong : Herbert Smith, 2010) pp. 55-60. *อ้างไว้* อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เพ็ญอ้าง*, น. 133.

<sup>58</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 192.

ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริต นั้น กฎหมายกำหนดให้อำนาจ CPIB อย่างกว้างขวาง ดังนี้

(1) จับกุมผู้มีความผิดอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยไม่ต้องมีหมายค้น และมีอำนาจตรวจค้นตัวผู้ซึ่งถูกจับกุมดังกล่าวและยึดสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดได้

(2) ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB อาจออกหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อค้น ยึดและครอบครองเอกสาร สิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าว แม้ว่าจะต้องใช้กำลังบังคับเพื่อจะนำเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว แต่ถ้าปรากฏต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนว่ามีเหตุผลอันควรเชื่อว่า ในสถานที่นั้นมีเอกสาร ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวนความผิด ถ้าการรื้อหมายค้นจะทำให้เกิดความล่าช้า และการตรวจค้นเอกสารและสิ่งของหรือทรัพย์สินเกิดความยุ่งยากก็สามารถดำเนินการตรวจค้นยึดอายัดได้โดยไม่ต้องมีหมาย

นอกจากมาตรการทางกฎหมายเพื่อต่อต้านการทุจริตแล้วสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลดโอกาสการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรทุจริต และการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและทำให้การทำงานของ CPIB มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการเหล่านี้ได้แก่

การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา

การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตในการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัว และกระชับมากขึ้น

การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการซึ่งเปิดช่องทางให้มีการกระทำทุจริตหมดไป

ทบทวนจำนวนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงจำนวนเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

มีข้อความในสัญญาเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่า การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญานั้น อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล หรือ หน่วยงานของ รัฐบาลเป็นเวลาห้าปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ<sup>59</sup>

สำหรับบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตาม The Prevention of Corruption Act กำหนดให้ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนมีความผิด โดยกำหนดว่า “ผู้ใดเสนอ ขอมรับ หรือรับสินบนมี ความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำ ทั้งปรับ โดยศาลอาจกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับจำนวนเงินสินบนก็ได้” และ ผู้ใด ขอมรับ หรือ รับสินบนในนามของผู้อื่น ก็มีความผิดเช่นเดียวกัน โดยถือว่าผู้นั้นได้ขอมรับสินบนเพื่อตัวเอง และ ต้องได้รับโทษเหมือนกับผู้ที่ตนรับสินบนแทน โดยผู้ที่เสนอสินบนในนามของผู้อื่น ก็ต้องได้รับ โทษเช่นเดียวกัน และหากการกระทำความผิดนั้นเกี่ยวกับสัญญาภาครัฐหรือเกี่ยวกับสมาชิกสภา หรือสมาชิกของหน่วยงานภาครัฐ โทษจำคุกจะสูงถึง 7 ปี และนอกจากโทษปรับและโทษจำคุกแล้ว ศาลจะออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดคืนเงินสินบนที่ได้รับเอาไว้ รวมทั้งสิ่งบริวารทรัพย์สินใดๆ ที่ บุคคลใดได้รับมาจากผู้กระทำความผิดด้วย

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด ก็อาจได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือ หลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข้อกล่าวหา ดังนี้

การปรับหรือการถูกกล่าวตำหนิ

การเลื่อนขั้นเงินเดือน

การถูกลดขั้นหรือตำแหน่ง

การให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่

การให้ออกจากราชการ

การถูกกักมิให้ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำงานสาธารณะในอนาคต

และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานกระทำการทุจริตเป็น ข้าราชการบำนาญ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็จะมิได้รับบำนาญและประโยชน์อื่นๆ อีกต่อไป

นอกจากมาตรการในการปราบปรามการทุจริตแล้ว สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีมาตรการ ในการป้องกันการทุจริต ดังต่อไปนี้<sup>60</sup>

ก. การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแถลงว่าตนไม่มีหนี้สินใดๆ เพราะมีความคิดว่า เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มีหนี้สินจะมีแนวโน้มในการทุจริตมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นหนี้

<sup>59</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ , การฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ, ว่างรายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งใน ลักษณะองค์กร (ระยะที่ 2) , (น 32-33). อังไว้ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, เพิ่งอ้าง, น. 95-96.

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง, น. 94-95.

ข. การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีหน้าที่ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ของตน รวมทั้งของกลุ่มสมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนั้นทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติกรรมที่ร้ายว่ผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการได้ทรัพย์สินนั้นมา หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

ค. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ยอมรับของขวัญใดๆ ในรูปแบบของเงิน หรืออื่นๆ จากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากทางภาครัฐ และไม่อาจรับสิ่งใดๆ อันทำให้ตนต้องเป็นหนี้หรือมีภาระผูกพันในหน้าที่ต่างๆ หากเกิดกรณีเช่นนี้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธในทันที หากไม่สามารถกระทำได้ เพราะผู้ให้มียศที่สูงกว่า เจ้าหน้าที่ที่สามารถรับของขวัญนั้นได้แต่ต้องมอบของนั้นให้แก่หัวหน้าฝ่าย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ได้ หากได้ชำระเงินในมูลค่าที่เท่ากับกับฝ่ายบัญชีกลาง

ง. มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาทุจริต หรือการกระทำความผิด เช่น

1. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้ตนมีหนี้สินทางการเงินของบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย
2. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้งและหลังจากนั้นต้องแสดงทุกปี
4. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำการค้าหรือการทำธุรกิจหรือ การทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต
5. เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับสันทนการจากประชาชน
6. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาต

### 3.1.6 ราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม นั้น รัฐบาลของสมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไน ดารุสซาลาม ได้ออกพระราชบัญญัติฉุกเฉิน การป้องกันการคอร์รัปชัน หรือเรียกอีกชื่อว่า พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริต เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2525 และจัดตั้งองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti – Corruption Bureau หรือ ACB) ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมเด็จพระราชาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการที่รับผิดชอบการแนะแนวและบริหารจัดการของ ACB โดยขึ้นตรงต่อสมเด็จพระ

พระราชธิปไตยเท่านั้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการใดๆ ของบุคคลใด ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ประการหนึ่ง

พระราชบัญญัติการป้องกันการคอร์รัปชันให้อำนาจ ACB เป็นพิเศษ ในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ แต่ไม่รวมถึงการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคเอกชน ในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ACB มีอำนาจดังนี้

- 1) จับบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น
- 2) ตรวจสอบบุคคลใดและยึดสิ่งของนั้นได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิด
- 3) เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปและตรวจสอบสถานที่ใดๆ อันเป็นที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ
- 4) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
- 5) มีคำขอต่อศาลเพื่ออายัดหนังสือเดินทางเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนส่งมอบหนังสือเดินทางแก่ผู้อำนวยการของ ACB

ในกฎหมายป้องกันการทุจริตของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม ได้บัญญัติมาตรการในการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติ<sup>61</sup> ไว้ในมาตรา 12 (1) ว่า

“12 (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด

1. มีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่ารายได้ในปัจจุบัน หรือในอดีต หรือ
2. ครอบครองเงินหรือทรัพย์สินที่ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้ปัจจุบันหรืออดีต

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถชี้แจงแสดงต่อศาลให้เห็นเป็นที่พอใจถึงเหตุผลที่ว่าทำไมจึงสามารถมีมาตรฐานการครองชีพเช่นนั้นได้ หรือทำไมจึงได้รับเงินหรือทรัพย์สินนั้นมาจะมี ความผิด มีโทษปรับ 30,000 เหรียญ และจำคุก 7 ปี

ในการสอบสวนของ ACB หากพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีต่อไป หรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด<sup>62</sup>

<sup>61</sup> ประสิทธิ์ คำราชย์, การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติในวงราชการไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2535), น. 51.

<sup>62</sup> สถาบันพระปกเกล้า, เพ็ญอ้าง, น. 63-64.

### 3.2 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

3.2.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริตการปฏิบัติหน้าที่และร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงที่มา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ

#### 3.2.1.1 ที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เดิมการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอาศัยกลไกตามประมวลกฎหมายอาญา และการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายระเบียบของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ แต่เนื่องจากปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรมตรวจราชการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.) คณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) แต่การตรวจสอบการทุจริต ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีก ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระมิได้ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 โดยภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ การตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบและการตรวจสอบการร่ำรวยผิดปกติ แต่เนื่องจากในช่วงแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติคำนิยามของ

คำว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่ามีหมายความแค่นี้เพียงใด คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้<sup>63</sup>

“การทุจริต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้น โดยมิชอบ หรือใช้สิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

“ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ในวงราชการ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวนั้น โดยมิชอบอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรือคำสั่ง หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตหรือไม่ก็ตาม

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 โดยมีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” มาใช้แทนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ใดๆอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแล การรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้น เป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

แม้การตรวจสอบการทุจริตภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นระบบและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่เดิมได้บ้าง แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสังเกตได้จาก การลงโทษผู้กระทำความผิดจะมีเพียงข้าราชการชั้นผู้น้อย ส่วนรัฐมนตรี หรือข้าราชการ

<sup>63</sup> กมล สกลเดชา, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2525), น. 78.

ระดับสูงไม่เคยถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดแต่อย่างใด<sup>64</sup> ส่วนหนึ่งก็มีสาเหตุมาจากกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งในส่วนของ การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงชี้ว่าเรื่องที่ สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นที่จะต้องเห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. อันเป็นการเปิดช่องให้มีการปกป้องพรรคพวกลูกน้องของตนเอง ซึ่งมีหลาย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีความผิดยุติเรื่อง เช่นเดียวกับการชี้มูลความผิดทางอาญา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีผลผูกพันการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการขนานนามว่า “เสือกระดาษ”<sup>65</sup>

ต่อมาภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สังกมไทยมีกระแสเรียกร้องให้ มีการปฏิรูปทางการเมือง รวมทั้งให้มีการปฏิรูประบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้มี อำนาจรัฐ รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการเร่งรัดให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยจัดตั้งสภา ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญคือ การมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐ และปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพและ จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>66</sup> โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และให้มี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็น หน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

<sup>64</sup> สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานวิจัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2546), น. 20-23.

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง, น. 31.

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง, น. 23-24.

แม้ต่อมามีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### 3.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>67</sup> ได้แก่

(1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275

(3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>68</sup> ได้แก่

(1) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(2) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (2) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองรั่วรัวผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4.1) ใต้วงวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด กระทบความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

(4.2) ใต้วงวน และวินิจฉัยการกระทบความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือ เพื่อประโยชน์แห่งการใต้วงวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา

(5) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

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

(7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

(10) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(14) คำเนิการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(14.1) คำเนิการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนิการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

(15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขานุการ

(16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(17) คำเนิการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นๆ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2542

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

3.2.1.3 การควบคุมตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบการทุจริต และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้กำหนดคำนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไปที่ได้นิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ กิจการอื่นของรัฐ”

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถจำแนกเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกได้เป็น 8 กลุ่ม ดังนี้<sup>69</sup>

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ข้าราชการ
- (3) พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (4) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (5) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (6) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น
- (7) กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
- (8) บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือ กิจการอื่นของรัฐ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมีความหมายรวมเอาผู้ที่ปฏิบัติในภาครัฐทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน หรือ กิจการอื่นของรัฐ และยังรวมถึงบุคคลนอกสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและโดยการรับมอบอำนาจ

- 2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>69</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ่าง*, น. 178.

ในหัวข้อนี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 84 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ ของรัฐดังต่อไปนี้ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ...” จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถจำแนกลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ 3 ลักษณะ คือ

(1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จากคำนิยามดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ได้ดังนี้

ก. มีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่
2. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น
3. ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่

ข. เป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อ ก. เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่นิยามไว้ในมาตรา 4 ดังกล่าว มีข้อแตกต่างจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 155, 156 และ มาตรา 157 ซึ่งแยกองค์ประกอบออกเป็น

องค์ประกอบภายนอก คือ การที่เจ้าพนักงานอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 155, 156 และ 157

องค์ประกอบภายใน มี 2 ประการ คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และเจตนาโดยทุจริต กล่าวคือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

นอกจากการกระทำตามข้อ ก. และข้อ ข. แล้ว มาตรา 4 ยังได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น..” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามมาตรา 4 ดังกล่าว รวมความไปถึงผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันถือได้ว่ามีขอบเขตกว้างกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157<sup>70</sup>

### (2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็มีได้บัญญัติว่าการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีขอบเขตเพียงใด ดังนั้น ในการพิจารณาขอบเขตของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 2 ว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ที่มีกำหนดความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และพิจารณาจากกฎหมายอื่นประกอบด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 103 มาตรา 123 และมาตรา 123/1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และมาตรา 13 เป็นต้น

### (3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า “การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” ไว้ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็มีได้บัญญัติว่า การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมมีขอบเขตเพียงใด ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะที่ 3 หมวดที่ 2 (มาตรา 200-205)

<sup>70</sup> เฟิงอ้วง, น. 185-186.

### 3) กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถแยกขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

(1) ขั้นตอนการกล่าวหา ร้องเรียน และการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น ก่อนมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง

ก. กรณีมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>71</sup>

ข. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>72</sup>

ค. กรณีพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>73</sup>

เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหา ร้องเรียนดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีนี้เลขาธิการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้<sup>74</sup>

เมื่อเลขาธิการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

1. เรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องกล่าวหาที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ มิใช่กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44/1 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 4

ป.ป.ช. พิจารณามีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือมีมติตามที่เห็นสมควรโดยเร็วต่อไป<sup>75</sup> หากเป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งมาตาม มาตรา 89 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป<sup>76</sup>

2. เรื่องกล่าวหาที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาลักษณะ ดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา<sup>77</sup>

เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จ เด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่ง เสร็จเด็ดขาดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับหรือยกเรื่องกล่าวหาขึ้นพิจารณาได้ เว้นแต่ คดีนั้น ได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้น พิจารณา

เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่อง ที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การ ดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควร สงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม<sup>78</sup>

4. เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>79</sup>

<sup>75</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 5 (3)

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 86 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 6

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 87 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2542 ข้อ 7

5. เรื่องกล่าวหาที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 89 หากมีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาล เนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไป รวมทั้งมีอำนาจดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแต่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา<sup>80</sup>

6. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีชื่อบุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้<sup>81</sup>

เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา<sup>82</sup>

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการ<sup>83</sup> โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจ

<sup>79</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 13

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/1

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4

ในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลนั้นๆ ก็ได้ โดยต้องใช้สิทธิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว<sup>84</sup>

7. เรื่องกล่าวหาใดที่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยเองก็ได้<sup>85</sup> หรืออาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการดังกล่าวแทนก็ได้<sup>86</sup>

(2) ขั้นตอนดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาใดแล้ว การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งสรุปขั้นตอนที่สำคัญได้ดังนี้

ก. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายของค์คณะพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อใช้สิทธิคัดค้าน<sup>87</sup>

ข. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือของค์คณะพนักงานไต่สวน มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด<sup>88</sup>

ค. หากการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>89</sup>

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96

<sup>85</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 11

<sup>86</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12 และข้อ 49

<sup>87</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 13-15 และข้อ 52

<sup>88</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 22 และข้อ 52

ง. เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงาน ไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่มีการกล่าวหาแล้วเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้ประชุมพิจารณาทำความเข้าใจกับผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ โดยจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป<sup>90</sup>

4) ผลของการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติได้ ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ผลของการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(2) ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย อาจแบ่งขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

ก. ขั้นตอนการแจ้งมติไปยังผู้มีอำนาจในการลงโทษทางวินัย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

<sup>89</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 37 -38 และข้อ 52

<sup>90</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42 และข้อ 52

2. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ ไปยังประธานคณะกรรมการอัยการ

ทั้งนี้ ให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

3. ในกรณีที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว ได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ข. ขั้นตอนการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือของผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ

1. เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วจะต้องพิจารณาโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

2. องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณี ได้รับรายงานและเอกสารแล้ว หากดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

ค. ขั้นตอนการอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษทางวินัย

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ผู้ถูกกล่าวหา ที่ถูกลงโทษนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการ

บริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

1. ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ ต้องไม่ใช่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ เพราะในกรณีของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองก็ดี หรือข้าราชการอัยการก็ดี ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายนั้นๆ อยู่แล้ว

2. การใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ จะอุทธรณ์ว่าตนมิได้กระทำความผิดไม่ได้ หรือจะอุทธรณ์ว่า ตนกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง มิได้กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ไม่ได้ เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาย่อมมีดุลพินิจที่จะสั่งลงโทษ 2 ประการคือ ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น หากผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก ผู้ถูกกล่าวหาอาจอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออกไปยังผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อขอให้ลงโทษปลดออกเท่านั้น จะอุทธรณ์ในเรื่องอื่นไม่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในกรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

3. องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เรื่องทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ เช่น ก.พ.ค สำหรับข้าราชการพลเรือน ก.ค.ศ สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก.พ.อ.สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ตร. สำหรับข้าราชการตำรวจ เป็นต้น จะต้องถูกผูกพันตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล

ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า <sup>91</sup> “... เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลักและดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ ส่วนผู้ถูกกล่าวหาผู้ใด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยอย่าง

<sup>91</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546

ร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษไล่ออกนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้ตัดสิทธิผู้ขึ้นในการอุทธรณ์ โดยมาตรา 96 บัญญัติให้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาต่างๆ ก็ได้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124 (กฎหมายฉบับเดิม) บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 126 (กฎหมายฉบับเดิม) บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง” ในเรื่องนี้ จะเห็นว่าการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542”

### (3) ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา มีขั้นตอนดำเนินการ ดังต่อไปนี้

#### ก. ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติว่า มีมูลความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสารและความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดหรือฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 วรรคหนึ่ง

#### ข. ขั้นตอนการดำเนินการของอัยการสูงสุด

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

#### ค. ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญา

เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินคดีต่อไป

#### 3.2.1.4 การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายคดีปกปิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นอกจากจะบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายคดีปกปิด เพื่อขอให้ทรัพย์สิน

ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึง แนวคิดพื้นฐานในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และกระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

#### 1) แนวคิดพื้นฐานในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ได้ที่มาจากสภาพความเป็นจริงในทางกฎหมายที่ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการใช้มาตรการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดได้โดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะมาตรการลงโทษบุคคลในคดีอาญาจะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากความสงสัยว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง หากมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา<sup>92</sup>

#### 2) กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ ขั้นตอน การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ไว้ในหมวด 7 ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

##### (1) การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีร้ายผิดปกติ มี 3 กรณี ดังนี้<sup>93</sup>

##### ก. มีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 มาตรา 75 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ จะกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และมีรายละเอียด ดังนี้

ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาร้ายผิดปกติ

ลายมือชื่อผู้กล่าวหา

<sup>92</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 210.

<sup>93</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *คู่มือกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้ายผิดปกติ*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2553), น. 5-6.

ต้องกล่าวหาขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และมาตรา 77 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรั่วรัวผิดปกติ สืบเนื่องจากเหตุ ดังนี้

การไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การยื่นแบบ เปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ปรากฏจากสื่อมวลชน สิ่งพิมพ์ต่างๆ หรือบัตรสนเท่ห์ เป็นต้น

ค. ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งของบุคคลตามมาตรา 58 กรณีมีพฤติการณ์รั่วรัวผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 63 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272 วรรคหนึ่ง

(2) ข้อกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามว่า “รั่วรัวผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าการรั่วรัวผิดปกติ นั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 กรณีดังนี้

การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ

การมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ

การมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือ

การได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

(3) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ<sup>94</sup>

<sup>94</sup> เพิ่งอ้าง, น. 7-10.

การตรวจสอบไตสวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติมี 2 ขั้นตอน คือ

ก. การไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนว่า พฤติการณ์ตามที่กล่าวหาหรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าร้ายผิดปกติ มีข้อเท็จจริงเพียงพอและเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการมีทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ระบุชื่อลงในคำกล่าวหา เพื่อเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่าข้อกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ มีมูลน่าเชื่อพอที่จะรับไว้พิจารณาคำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยพิจารณาประกอบกับการมีตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน อายุการทำงาน สถานภาพบุคคล เปรียบเทียบกับการมีรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาว่าบุคคลในสถานะเช่นนั้นควรจะมีพียงได้หรือไม่

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สรุปรายงานผลการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ครอบคลุมความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

กรณีมีมูล ผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ กล่าวคือ จากการตรวจสอบปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา มีรายการทรัพย์สินเป็นไปตามพฤติการณ์ที่กล่าวหา เมื่อพิจารณามูลค่าของทรัพย์สินที่มีประกอบการมีรายได้แล้ว เห็นว่ามูลค่าของทรัพย์สินมีเกินกว่าฐานะรายได้ของผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส จะพียงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ให้สรุปรายงานการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น พร้อมเสนอความเห็นควรรับพิจารณาคำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงต่อไป

กรณีไม่มีมูล ผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่ปรากฏพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ กล่าวคือ ไม่พบว่าผู้ถูกกล่าวหา คู่สมรส มีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา หรือมีรายการทรัพย์สินตามที่กล่าวหา แต่เมื่อพิจารณาประกอบรายได้ของผู้ถูกกล่าวหาและคู่สมรสแล้ว พบว่ามีรายได้มากกว่าทรัพย์สินตามรายการที่ปรากฏ ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ก็ให้สรุปรายงานการไตสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยเสนอความเห็นควรไม่รับไว้พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับพิจารณาแล้ว ให้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาทราบต่อไป

ข. การไตสวนข้อเท็จจริง

เป็นการดำเนินการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับพิจารณาคำกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดว่าร้ายผิดปกติ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบไตสวนข้อเท็จจริงเองทั้งคณะ หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไตสวนหรือมอบหมายองค์กรคณะพนักงานไตสวนดำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงก็ได้

(4) การมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>95</sup>

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหา นั้นไม่มีมูล ก็จะสั่งยุติเรื่อง แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ร่ำรวยผิดปกติมีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ค. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน

ง. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกจากบุคคล ตามข้อ 2.4.1-2.4.3 ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้แจ้งเรื่องไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้นๆ ต่อไป

จ. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่ง

<sup>95</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 214.

ระดับสูง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. รายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณามีมติ ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

### 3.2.2 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการที่สำคัญของฝ่ายรัฐที่ใช้ในการควบคุมและดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นธรรมและปราศจากอคติ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น เมื่อกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนไว้อย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนนั้นให้ครบถ้วน<sup>96</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ เช่น ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีข้าราชการตำรวจจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 หากเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นต้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวน

ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดดังนี้<sup>97</sup>

(1) นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญต่างกระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร่วมกัน โดยมีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงร่วมด้วย<sup>98</sup>

<sup>96</sup> จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, การเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น. 5. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2559, จาก [web.krisdika.go.th/data/activity/act209.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/activity/act209.pdf)

<sup>97</sup> เพิ่งอ้าง, น. 6-7.

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 94(3)

## (2) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด

รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ และตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี<sup>99</sup>

## (3) ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม

ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น อำนวยการระดับสูง ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ<sup>100</sup>

## (4) อธิบดี ผู้บังคับบัญชา

อธิบดี ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการต้น ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ อาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน<sup>101</sup>

## (5) ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา

ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาสำหรับข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน<sup>102</sup>

## 2) ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

เมื่อมีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาควรที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีที่มีมูลตามที่กล่าวหาหรือสงสัยหรือไม่

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) (4) และ (7)

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (2) (3) (5) (6) และ (8)

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (6) (9) และ (10).

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (11).

## (1) การสืบสวนทางวินัย

การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้

ก. การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นกรณีมีมูลที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเป็นกรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่า เป็นกรณีไม่มีมูล ก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก

ข. การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ถือเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแล้ว เช่น การกระทำความผิดวินัยฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงเพียงแต่สืบสวนให้ได้ความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีพฤติการณ์ อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หรือไม่

เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องพิจารณาว่า กรณีดังกล่าวมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง หากมีมูล ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงหรือความผิดวินัยไม่ร้ายแรง<sup>103</sup>

## (2) การสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น แต่ถ้าหากไม่ได้กระทำความผิด ก็สั่งยุติเรื่อง และการสอบสวนทางวินัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

## ก. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย

การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณา ลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 มีรายละเอียด ดังนี้

<sup>103</sup> จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, *เพ็ญอ้วง*, น. 7-8.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92 ได้กำหนดเป็นหลักการว่า “ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้”

ในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ต้องดำเนินการสอบสวนนั้น มีบางกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้อำนาจแก่ ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน หรืองดการสอบสวนก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนี้

กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำความผิดและ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว

กระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

ข. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด<sup>104</sup>

### (3) ขั้นตอนการสอบสวน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยไว้ดังนี้

#### ก. การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา

เรียกผู้ถูกกล่าวหาามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร รวมทั้งแจ้งด้วยว่า ในการสอบสวนนี้ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ให้สอบถามผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดหรือไม่ อย่างไร

<sup>104</sup> เพิ่งอ้าง, น. 10-12.

หากผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายให้ทราบแล้ว ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพ รวมทั้งสาเหตุการกระทำผิดไว้ ในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ หรือถ้าเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาโดยละเอียด จะทำการสอบสวนต่อไปก็ได้

หากผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจง หรือมาแต่ไม่ยอมให้ถ้อยคำ ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไป

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือมาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนทำบันทึกแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนไปให้ผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งไว้<sup>105</sup>

#### ข. การรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหามิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา ค้นหาความจริงจากพยานเอกสาร วัตถุพยาน หรือพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาและองค์ประกอบความผิดตามที่ได้วางแนวทางการสอบสวนไว้

#### ค. การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการรวบรวมพยานฝ่ายกล่าวหาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประชุมพิจารณามีมติว่า มีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด โดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วดำเนินการ ดังนี้

เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่า เป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และพยานหลักฐานเท่าที่มีให้ทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบ แล้วมอบให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน 1 ฉบับ

<sup>105</sup> เพิ่งอ้าง, น. 16.

ให้คณะกรรมการสอบสวนถามผู้ถูกกล่าวหาว่า จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือไม่ โดยใช้เวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา และนัดวันให้ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบ ให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่แจ้งไว้ พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง นัดมาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อล่วงพ้น 15 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการดังกล่าว แม้จะไม่ได้รับบันทึกดังกล่าวคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัดให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์จะแก้ข้อกล่าวหา<sup>106</sup>

#### ง. การรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถแก้ข้อกล่าวหาได้ 2 วิธี ดังนี้

กรณีผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ คณะกรรมการสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา ได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้กับคณะกรรมการสอบสวน แต่ไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ภายหลังจากยื่นคำชี้แจงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่า คำชี้แจงดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์สามารถทำคำชี้แจงเพิ่มเติมได้

ผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำ และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยเร็ว หลังจากที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำไปแล้ว ก็สามารถขอให้ถ้อยคำหรือยื่นชี้แจงเพิ่มเติมได้ หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาในระหว่างที่ยังสอบสวนพิจารณาไม่เสร็จสิ้นได้

ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องสอบสวนพยานซึ่งผู้ถูกกล่าวหาได้ยกขึ้นอ้าง อันอาจเป็นพยานบุคคล หรือพยานเอกสาร หรือวัตถุพยานทั้งหลายที่นำมาเอง และที่อ้างอิง เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้<sup>107</sup>

<sup>106</sup> เพิ่งอ้าง, น. 17.

<sup>107</sup> เพิ่งอ้าง, น. 17-18.

### จ. การทำรายงานการสอบสวน

การทำรายงานการสอบสวนเป็นการรายงานข้อเท็จจริงพยานหลักฐานเสนอความเห็นในเรื่องที่สอบสวนประกอบการพิจารณาการวินิจฉัยต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

ประชุมคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและสรุปผลการสอบสวนว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ อย่างไร

สรุปข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐาน คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวนเรื่องที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่

คณะกรรมการสอบสวนจะต้องพิจารณาปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนว่าจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนฟังว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไร หรือไม่<sup>108</sup>

การทำความเข้าใจให้นำเอาข้อเท็จจริงเข้ามาปรับกับฐานความผิดที่การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาอาจเข้าหลักเกณฑ์ประกอบของความผิดนั้นๆ โดยควรพิจารณา ตามลำดับ โครงสร้างของความผิดทางวินัย ดังนี้

#### 1. การกระทำผิดวินัยต้องครบองค์ประกอบ<sup>109</sup>

##### 1.1 องค์ประกอบภายนอก

ความรับผิดทางวินัยจะต้องมีการกระทำ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดวินัย ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของจิตใจในการกระทำผิดวินัย ผู้กระทำผิดจะต้องมีการกระทำที่เป็นไปตามข้อเท็จจริงหรือองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การกระทำผิดวินัยฐานเป็นผู้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว นอกจากนั้นความผิดวินัยยังเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งหมายถึงการกระทำตามที่กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติ ถ้ามีการปฏิบัติโดยฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะเป็นความผิดทางวินัยและต้องได้รับโทษทางวินัย และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งที่รู้ว่า

<sup>108</sup> เพิ่งอ้าง, น. 18.

<sup>109</sup> สุรพันธ์ อรัญนารต, วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2539), น. 20-24.

กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการได้กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติก็เป็นความผิดทางวินัย เช่นกัน เช่น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

การกระทำต้องครบองค์ประกอบภายนอกของความผิดทางวินัย นอกจากจะต้องมีการกระทำแล้ว การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดวินัยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งโดยทั่วไปการกระทำความผิดทางวินัยอันเป็นองค์ประกอบภายนอก จะประกอบด้วย ผู้กระทำ การกระทำ และวัตถุแห่งการกระทำ เช่น ข้าราชการต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้กระทำคือข้าราชการ การกระทำคือ การรายงานเท็จ วัตถุแห่งการกระทำคือผู้บังคับบัญชา ซึ่งในแต่ละมาตราที่บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัย จะต้องมีการกระทำครบตามที่แต่ละมาตราบัญญัติไว้เป็นองค์ประกอบภายนอก

## 1.2 องค์ประกอบภายใน

นอกจากจะต้องมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบภายนอกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดทางวินัยแล้ว จะต้องประกอบด้วยว่าเป็นการกระทำโดย

เจตนา ในส่วนของเจตนาแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ เจตนาธรรมดา หมายถึงการกระทำผิดในขณะที่เดียวกันผู้กระทำผิดได้ประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น และเจตนาพิเศษ หมายถึง ความมุ่งหมายที่นอกเหนือจากธรรมดาที่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในบางมาตรา เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งผู้กระทำคือ ข้าราชการ การกระทำที่มีเจตนาธรรมดา คือ การปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ แต่ในส่วนที่เป็นเจตนาพิเศษ คือ เป็นการกระทำเพื่อให้ตนเองหรือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ ในความผิดทางวินัยบางมาตราที่กำหนดว่าต้องมีการกระทำที่มีเจตนาพิเศษจะต้องมีเจตนาธรรมดาด้วย จะมีเพียงเจตนาพิเศษอย่างเดียวมิได้ และเจตนาพิเศษเป็นเจตนาที่ก่อให้เกิดผลโดยตรงเท่านั้น ไม่มีเจตนาเล็งเห็นผลดังเช่น เจตนาธรรมดา

ประมาทเลินเล่อ หมายถึง การกระทำผิดที่ไม่มีเจตนา แต่เป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติกรรม และสามารถจะใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้ให้เพียงพอ การกระทำผิดวินัยโดยประมาทเลินเล่อเป็นการกระทำผิดวินัยที่ไม่มีเจตนา แต่เป็นการกระทำที่ไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งในภาวะเช่นนั้นผู้กระทำสามารถจะใช้ความระมัดระวังได้แต่ไม่ได้ใช้ให้เพียงพอ

การกระทำผิดวินัยต้องครบองค์ประกอบภายในประการใดประการหนึ่งแล้วแต่กรณี คือ จะต้องเป็นการกระทำผิดวินัยโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ

### 1.3 ผลของการกระทำผิดวินัยต้องสัมพันธ์กับการกระทำ

ในกรณีความผิดวินัยที่ต้องมีผลปรากฏ คือ ความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการไม่ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างไรร้ายแรงหรืออย่างไรก็ตาม จะต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำของผู้กระทำผิดวินัย ในการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับการกระทำหรือไม่ นั้น ตามหลัก Common Law แล้ว จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการกระทำนั้นในทางธรรมชาติหรือตามหลักวิทยาศาสตร์แล้วเป็นสาเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าไม่มีการกระทำนั้นแล้ว จะเกิดความเสียหายขึ้นได้หรือไม่<sup>110</sup> ดังนั้นการกระทำผิดวินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบจึงต้องเป็นกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้ว เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ได้

### 2. การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ

ในการกระทำผิดวินัยที่ครบองค์ประกอบภายนอก และครบองค์ประกอบภายในแล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำนั้นมีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดวินัย หรือถ้ามีกฎหมายยกเว้นโทษ ก็อาจทำให้ผู้กระทำผิดวินัยได้รับการยกเว้นไม่ถูกลงโทษได้ เช่น การถูกบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

#### ฉ. การดำเนินการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

หากผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ดำเนินการสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป<sup>111</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>112</sup> กำหนดระดับโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ได้กระทำความผิดวินัยไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิด โดยก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยสถานใดนั้น จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าว มีมติเป็นประการใด ผู้บังคับบัญชา จะต้องสั่งลงโทษให้เป็นไปตาม

<sup>110</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 225.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

มตินั้น และต้องลงโทษให้เหมาะสมกับประเภทความผิดซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้แบ่งความผิดวินัยไว้เป็น 3 ประเภท คือ ความผิดวินัยเล็กน้อย ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>113</sup>

ความผิดวินัยเล็กน้อย การลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะ กรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อย และหากมีเหตุอันควรลดโทษ จะลดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง กำหนดโทษทางวินัยไว้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน โดยจะเป็นสถานใดนั้น ผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจกำหนดโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษ ก็ได้

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 97 กำหนดโทษทางวินัย ไว้ 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยจะเป็นสถานใดนั้นผู้บังคับบัญชามีดุลพินิจ กำหนดโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก อย่างไรก็ตามการกำหนดโทษทางวินัยสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุส่งไปตามนั้น

#### (4) หลักในการพิจารณาความผิด

ในการพิจารณาความผิดให้ได้ความถูกต้องและเป็นธรรมทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางพฤตินัย มีหลักที่ควรคำนึง ดังนี้

ก. หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือการที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใด ต้องมีกฎหมายบัญญัติด้วยว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิด เนื่องจากการที่จะถือว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิดวินัย จะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานได้แสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามที่กำหนดในกฎหมายหรือไม่ ถ้าครบองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ให้ปรับบทความผิดไปตามมาตรานั้นและลงโทษตามความผิดนั้น

ข. หลักมโนธรรม ได้แก่ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ซึ่งการพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นจริงตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

<sup>113</sup> เยาวลักษณ์ สุทธิศิริ, สิทธิในการอุทธรณ์หรือฟ้องคดีของข้าราชการพลเรือนต่อคำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น. 86.

เป็นไปได้ นั่นคืออาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบการพิจารณา เช่น ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยจะต้องพิจารณาว่าการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมีสาเหตุใด อาจเป็นเพราะเป็นข้าราชการบรรจุใหม่ ยังไม่มีการฝึกอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพราะผู้บังคับบัญชาระดับเหนือกว่าสั่งให้ปฏิบัติตามนั้น แล้วจึงต้องกระทำไปเพราะอยู่ภายใต้ภาวะกดดัน เป็นต้น<sup>114</sup>

(5) หลักในการพิจารณากำหนดโทษ

ในการพิจารณากำหนดโทษ มีหลักสำคัญที่ควรคำนึง ดังนี้

ก. หลักนิติธรรม คือ คำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ โทษปลดออกจากราชการ และโทษไล่ออกจากราชการ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อน สามารถลดหย่อนได้ แต่ลดลงต่ำกว่าปลดออกจากราชการไม่ได้

ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ถ้ามีเหตุผลลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษก็ได้

ความผิดวินัยเล็กน้อยและพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุอันควรลดโทษ ผู้บังคับบัญชาจะลดโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ข. หลักมโนธรรม คือ การพิจารณาโดยคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็นภายในขอบเขตระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ค. หลักความเป็นธรรม คือ การวางโทษจะต้องให้ได้ระดับเสมอกัน ใครทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษ และการกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์คล้ายคลึงกันควรจะถูกลงโทษเท่ากัน อย่างไรก็ตาม ความผิดอย่างเดียวกันอาจแตกต่างกันในลักษณะพฤติการณ์และเหตุผล ซึ่งการใช้ดุลพินิจวางระดับโทษจะแตกต่างกันตามควรแก่กรณีได้ โดยนำเหตุผลบางประการมาประกอบการพิจารณา เช่น ลักษณะของการทำความผิด ผลแห่งการทำความผิด คุณความดี การรู้หรือไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด การให้โอกาสแก่ความประพฤติ และเหตุเบื้องหลังการกระทำผิด

ง. นโยบายของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาควรจะได้ทราบนโยบายของทางราชการในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีต่างๆ เพื่อนำมาเป็นหลักในการใช้ดุลพินิจกำหนดระดับโทษให้ได้มาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนดไว้<sup>115</sup>

<sup>114</sup> จุฑารัตน์ แก้วกัญญา, *เพ็ญอ้อ*, น. 21-22.

<sup>115</sup> *เพ็ญอ้อ*, น. 21-22.

### 3) การตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัย

ภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนด หลักเกณฑ์ สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยสามารถ จำแนก หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยกับกรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>116</sup>

#### (1) กรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกระบวนการตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารงานบุคคลภายในฝ่ายปกครองก่อนการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล ปกครอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณาทบทวน คำสั่งลงโทษว่าถูกต้องเหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของ ฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่าการ สั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ก็จะมีมติยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่ง ลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษหรืองดโทษก็ได้ ตามแต่กรณี และถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัยหรือพยานหลักฐานยังฟัง ไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวด 9 การอุทธรณ์ โดยมาตรา 114 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออก จากระาชการ ตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน สามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง” และ

<sup>116</sup> อัญชิสา วลิกษาดิ, ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556), น. 89-90.

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

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

#### (2) กรณีไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

มาตรา 103<sup>117</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่องหรืองดโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ให้รายงาน ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชา สั่งหรือปฏิบัติให้ เป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

#### 4) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

เหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครอง เป็นการกำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง กรณีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>118</sup>

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 103

<sup>118</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ