



ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561

THE ISSUES OF INTERPRETING THE AUTHORITY OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION COMMISSION UNDER SECTION 91 AND 98
OF THE ORGANIC ACT ON ANTI-CORRUPTION
B.E.2561 (2018)

วันวิสา วงศ์ชัย

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2567

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561

THE ISSUES OF INTERPRETING THE AUTHORITY OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION COMMISSION UNDER SECTION 91 AND 98
OF THE ORGANIC ACT ON ANTI-CORRUPTION
B.E.2561 (2018)

วันวิสา วงค์ชัย

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2567

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



หน้าอนุมัติการค้นคว้าอิสระ

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปริญญาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

การค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98 แห่ง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561
The Issues of Interpreting the Authority of the National Anti-
corruption Commission under Section 91 and 98 of the Organic
Act on Anti-corruption B.E.2561 (2018)

ผู้ประพันธ์ วันวิสา วงศ์ชัย

คณะกรรมการสอบ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิภู

ประธานกรรมการ

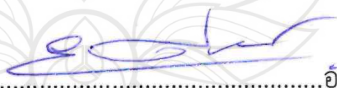
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยศพนธ์ นิตริจิโรจน์

กรรมการ

อาจารย์ ดร.ณัฐดนัย นาจันทร์

กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา


.....อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยศพนธ์ นิตริจิโรจน์)

คณบดี


.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์)

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากกรรมการการค้นคว้าอิสระทุกท่าน ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล ประธานกรรมการการค้นคว้าอิสระ ดร.ณัฐดนัย นาจันทร์ กรรมการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฤทธิภูมิ กัลยาณภัทรศิษฐ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ที่คอยแนะนำ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และชี้แนะให้คำปรึกษา ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่าน เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีศึกษาและข้อเท็จจริงในการศึกษา และขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านที่ให้ความกรุณาและให้โอกาสในการปฏิบัติงานที่หลากหลาย

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน และเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่าน ในมิตรภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำดี ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่โครงการทุกท่านในความช่วยเหลือ และคอยประสานงานต่าง ๆ ทั้งการเรียนและการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระ ท้ายที่สุดขอขอบพระคุณครอบครัวที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจ

หากผลการศึกษานี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และยินดีรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนาตนเองต่อไป

วันวิสา วงค์ชัย

ชื่อเรื่องการค้นคว้าอิสระ

ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 และมาตรา 98
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ชื่อผู้ประพันธ์

วันวิสา วงศ์ชัย

หลักสูตร

นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยศพนธ์ นิตรุจิโรจน์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการได้สวนชี้มูลความผิดทางวินัยฐานความผิดอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปัญหาความไม่สอดคล้องกันในการตีความกฎหมายระหว่าง ศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการตีความความผิดที่เกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหการดำเนินการทางวินัยกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลและส่งสำนวนฐานความผิดที่เกี่ยวข้องโดยไม่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร

จากการวิจัยพบว่า การดำเนินการทางวินัยภายใต้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทยตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจได้สวนและชี้มูลในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้ ตามแนวทางการตีความตามภาษาและไวยากรณ์ ที่บทกฎหมายกำหนดคำว่า ความผิดที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ระบบโครงสร้างของกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตีความฐานอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องให้รวมความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดเป็นการตีความกฎหมายที่ขยายอำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ซึ่งไม่ถูกต้อง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ยอมรับการตีความดังกล่าวที่เป็นไปตาม

หลักการตีความกฎหมายมหาชน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนของกฎหมาย จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้อง ให้หมายถึงเฉพาะ ความผิดวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริต อันจะทำให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสามารถดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ: การดำเนินการทางวินัย, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ความผิดที่เกี่ยวข้อง, ความผิดฐานทุจริต



Independent Study Title	The Issues of Interpreting the Authority of the National Anti-corruption Commission under Section 91 and 98 of the Organic Act on Anti-corruption B.E.2561 (2018)
Author	Wanwisa Wongchai
Degree	Master of Laws
Advisor	Assistant Professor Yodsapon Nitiruchiro, Ph. D.

Abstract

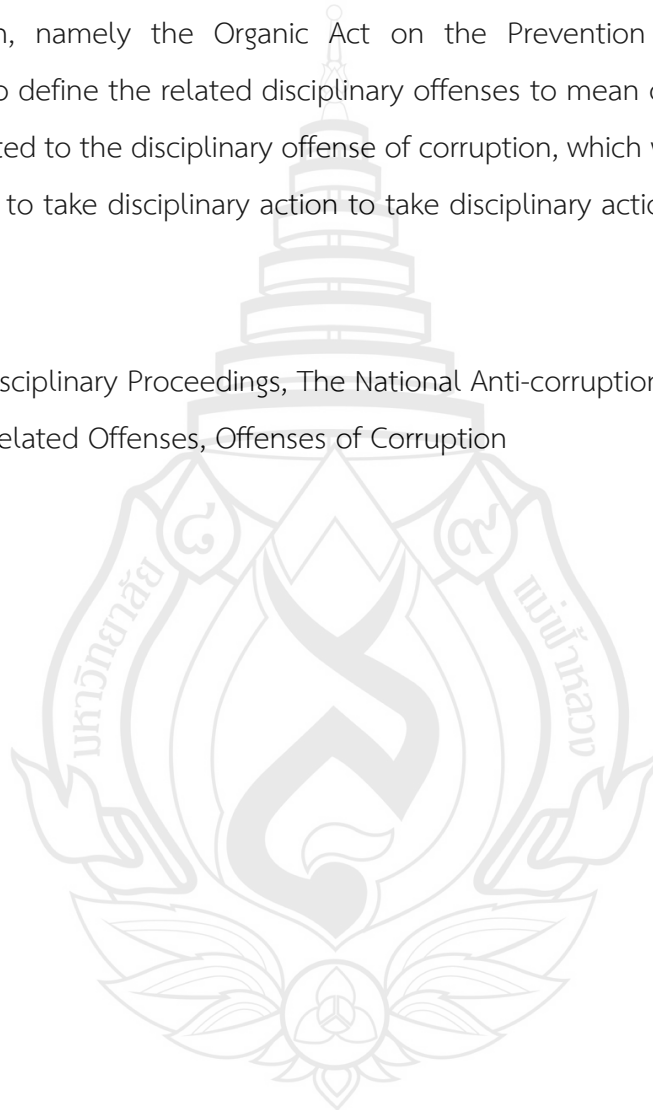
This research aims to study the scope of the power of the National Anti-corruption Commission in determining disciplinary offenses, to analyze the problems and impacts of investigating and determining disciplinary offenses for offenses other than corruption in office, which are not under the authority of the National Anti-corruption Commission, the problem of inconsistency in the interpretation of the law between the court, the Council of State, and the National Anti-corruption Commission in interpreting related offenses, and to study and find solutions to the problem of disciplinary action in cases where the National Anti-corruption Commission determines and forwards related offenses without determining disciplinary offenses for corruption, using qualitative research methods as a documentary research study.

The research found that in disciplinary action under the authority of the National Anti-corruption Commission in Thailand, according to the principles of public law interpretation, the Anti-corruption Commission has the power to investigate and determine the offenses of corruption in office, offenses against official duties, or offenses against judicial duties, which are the three main offenses, before it can proceed with other offenses related to the offense at the same time, according to the interpretation guidelines according to the grammar and language, where the law clearly defines the term related offense and is in accordance with the objectives and structure of the law based on the constitution. The interpretation of the Anti-corruption Commission's power to include all disciplinary offenses is an interpretation of the law

that extends its power beyond what the Constitution allows, which is incorrect. The National Anti-corruption Commission does not accept such interpretation, which is in accordance with the principles of public law interpretation.

Therefore, in order to create clarity in the law, it is deemed appropriate to amend the organic provisions of the Constitution on the prevention and suppression of corruption, namely the Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption, to define the related disciplinary offenses to mean only other disciplinary offenses related to the disciplinary offense of corruption, which will enable those with the authority to take disciplinary action to take disciplinary action in accordance with the law.

Keywords: Disciplinary Proceedings, The National Anti-corruption Commission, Related Offenses, Offenses of Corruption



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทคัดย่อภาษาไทย	(2)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	6
1.3 สมมุติฐาน	7
1.4 ขอบเขตการวิจัย	7
1.5 ระเบียบ วิธีการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสอบสวนความผิดทางวินัย	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษทางวินัยข้าราชการ	8
2.1.1 ความหมายของวินัยข้าราชการ	8
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย	10
2.1.3 กระบวนการสอบสวนความผิดและการลงโทษ	11
2.1.3.1 มีการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย	11
2.1.3.2 การสืบสวนทางวินัย	12
2.1.3.3 การสอบสวนทางวินัย	14
2.1.3.4 อำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัย ฐานทุจริต	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1.4 การดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตชี้มูลความผิดทางวินัย	24
2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ สอบสวนความผิดทางวินัย	25
2.2.1 แนวคิดว่าการก่อดังองค์กรป้องกันและปราบปราม การทุจริตให้เป็นองค์กรอิสระ	26
2.2.2 ความเป็นมาของการลงโทษทางวินัยข้าราชการของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	28
2.2.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและที่มา	30
2.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	33
2.2.5 กระบวนการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผลบังคับผู้ถูกผิดตามกฎหมาย	39
2.3 สภาพปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูล ความผิดทางวินัย	42
2.3.1 ปัญหากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติชี้มูลความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต	43
2.3.2 ปัญหาการโต้แย้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ โดยผู้บังคับบัญชา	46
2.3.3 ปัญหาการใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนวินัย	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักการตีความกฎหมายมหาชน	52
3.1 ความหมายของการตีความกฎหมาย	52
3.2 หลักการตีความกฎหมายตามภาษาและไวยากรณ์	53
3.3 หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ	54
3.4 หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง	55
3.4.1 หลักความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย	55
3.4.2 บริบทภายนอกและบริบทภายในแห่งกฎหมาย	56
3.4.3 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการตีความตามระบบ	57
3.5 หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย	59
3.6 หลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	60
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการตีความอำนาจของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการข้มูลความผิดทางวินัย	63
4.1 การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา	63
4.1.1 แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์	64
4.1.2 แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ	69
4.1.3 แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย	71
4.1.4 แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย	72
4.1.5 แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	74
4.2 การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	77
4.2.1 แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์	77
4.2.2 แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ	78

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.3 แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย	79
4.2.4 แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย	79
4.2.5 แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	80
บทที่ 5 บทสรุป/ข้อเสนอแนะ	81
5.1 บทสรุป	81
5.1.1 ปัญหาการตีความกฎหมาย	81
5.1.2 หลักการตีความกฎหมายที่นำมาใช้	83
5.1.3 วิเคราะห์แนวทางการตีความกฎหมาย	84
5.2 ข้อเสนอแนะ	86
- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	92
- ตารางเปรียบเทียบ	95
รายการอ้างอิง	97

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายว่ยผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือได้การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ได้บัญญัติยืนยันหลักการเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริต หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม² และเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานประกอบการไต่สวน และคำวินิจฉัยที่ชี้มูลไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น³ โดยผู้บังคับบัญชาของผู้เจ้าหน้าที่รัฐเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องพิจารณาโทษทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีชี้มูลตามฐานความผิดทางวินัยที่ปรากฏในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ใช้รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนการดำเนินการทาง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91

วินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน⁴ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 28 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” และมาตรา 30 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินคดีกับการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกัน โดยหากย้อนไปดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้มีการกำหนดให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนว่าผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน”⁵ เห็นได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ และการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันกับความผิดฐานทุจริต หรือความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน

แต่ในทางปฏิบัติการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดเฉพาะการกระทำที่เป็นความผิดฐานทุจริตและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดในฐานทุจริตเท่านั้น แต่มีการไต่สวนและชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น โดยที่สำนวนการไต่สวนไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นฐานความผิดหลัก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า “รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวณผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกลไกในการตรวจสอบการอำนาจรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19

เป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัยและการรักษาวินัย”⁶ และศาลปกครองสูงสุดยังได้มีคำพิพากษาว่า “อำนาจการไต่สวนและชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการชี้มูลความผิดทางวินัยมีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่อาจไต่สวนหรือชี้มูลความผิดฐานอื่นได้ เมื่อมีการไต่สวนและชี้มูลความผิดฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นการชี้มูลความผิดที่ไม่อยู่ในอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”⁷

ในส่วน “ความผิดเกี่ยวที่ข้องกัน” คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันทั้งทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยความผิดที่เกี่ยวข้องกันนั้นต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดทางอาญาทางวินัย ตามความผิดหลักทั้งสามฐานดังกล่าวก่อน หากมีความผิดอื่นทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจะมีอำนาจที่จะชี้มูลความผิดทางทางวินัยที่เกี่ยวข้องนั้นไปในคราวเดียวกันได้ และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ถูกชี้มูล โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย”⁸

แต่ข้อเท็จจริงแม้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้วินิจฉัยพิพากษา หรือมีความเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันทางวินัยเฉพาะการกระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ และความผิดที่เกี่ยวข้องกันต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนแล้วเท่านั้น หากมีการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่จะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามที่ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนและกระบวนการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนกำหนด แล้วออกคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่ได้ดำเนินการสอบสวนใหม่ ไม่ต้องถือว่าสำนวนการไต่สวนของ

⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 11/2566

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562

⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 784/2562

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวนวินัย หากแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่ เห็นด้วยกับการตีความดังกล่าว ยังคงอ้างอำนาจของตนตามมาตรา 91 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่จะไต่สวนและชี้มูล ความผิดทางวินัยฐานอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น สำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อ้าง อำนาจว่าการไต่สวนความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือ ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และ ถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและ มีมติวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิด เดียวกัน⁹ กรณีจึงเป็นปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้เกิดข้อขัดแย้ง และเกิดปัญหาว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการไต่สวนและชี้มูลจากคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริต จะต้องดำเนินการอย่างไร

การตีความที่ไม่ตรงกันปรากฏข้อเท็จจริงความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวคือหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งได้รับ แจ้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าข้าราชการในสังกัดกระทำความ ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของ ทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง¹⁰ โดยไม่ได้ไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ในสำนวนการไต่สวน ผู้บังคับบัญชาจึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามแนวทางการตีความของศาล ปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาดำเนินการลงโทษตามผลการสอบสวนทางวินัย และ แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับทราบ แต่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ ตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้ใช้สำนวนการไต่สวนเป็นสำนวนการดำเนินการทางวินัย ไม่ต้องตั้ง

⁹ การเสวนาทวิภาคีศาลปกครองกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หัวข้อ การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามมติชี้มูล เมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2022 แหล่งที่มา <https://www.youtube.com/watch?v=erRhtNaE9Vo>

¹⁰ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 01.01(ตร)/001 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 เรื่อง ขอให้พิจารณาโทษทางวินัย

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชานั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ตามมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹¹ ต่อมาหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้หารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงแนวทางปฏิบัติ ได้รับการยืนยันถึงแนวทางปฏิบัติว่าหากมีการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยมีได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต ไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย¹² และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้แจ้งผลการตอบข้อหารือดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบแล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังคงมีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการไม่ถูกต้อง ต้องใช้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากไม่ดำเนินการจะถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่¹³ เช่นเดิม

กรณีจึงเป็นประเด็นปัญหาการตีความระหว่างหน่วยงานรัฐในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ชี้มูลการดำเนินการทางวินัยความผิดฐานอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ว่ากรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร หากหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามความเห็นกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการดำเนินการทางวินัยโดยยืนยันอำนาจของตนเองตามมาตรา 91 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และหากหน่วยงานของรัฐดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยเสียเอง และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งถึงอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยฐานทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติ

¹¹ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ค่วนที่สุด ที่ ปช 0029/0930 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2565 เรื่อง ขอให้ดำเนินการตามกฎหมาย และลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา

¹² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1320/2563

¹³ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0029/1050 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2566 เรื่อง ขอให้ดำเนินการตามกฎหมาย และลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา

ในหน่วยงานของรัฐ หากไม่นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ข้อมูลความผิดทางวินัย ความผิดวินัยฐานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดวินัยฐานทุจริต จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกล่าวอ้างหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากไม่มีกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต หรือกฎหมายบริหารงานบุคคลที่กำหนดไว้ชัดเจนถึงการไต่สวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันมิใช่ความผิดทางวินัยฐานทุจริต ผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษอย่างไร อาศัยเพียงการตีความกฎหมาย ซึ่งยังมีความขัดแย้งในการตีความการชี้มูล “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” จึงเป็นปัญหาข้อสงสัยว่าควรจะต้องตีความอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด และจำเป็นต้องศึกษาแนวทางการตีความตามหลักต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าการตีความตามหลักต่าง ๆ ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนความผิดทางวินัย และการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในความผิดที่เกี่ยวข้อง การตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และชอบโดยกฎหมาย โดยวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การตีความกฎหมายตามหลักวิชาการ การตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการชี้มูลความผิดทางวินัย ภายใต้หลักการตีความตามกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นฐานคิดในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหายอย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัย
2. ศึกษาหลักการตีความตามกฎหมายมหาชน
3. ศึกษาแนวทางการตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย

1.3 สมมุติฐาน

การตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย มีความคลุมเครือ นำไปสู่ปัญหาการตีความทางกฎหมาย และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในการดำเนินการลงโทษทางวินัย การตีความให้ถูกต้องตามหลักวิชาการจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์เล่มนี้ศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยจะศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การตีความกฎหมายตามหลักวิชาการ การตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการชี้มูลความผิดทางวินัย “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ภายใต้หลักการตีความตามกฎหมายมหาชน ซึ่งการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มีความชัดเจนและเป็นไปโดยถูกต้อง

1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รายงานการวิจัย ตำรา บทความ ทางวิชาการ คำพิพากษาและคำสั่งของศาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวทางการตีความที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และหลักการตีความกฎหมายมหาชน
2. นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้

บทที่ 2

ขอบเขตอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใน การชี้มูลความผิดทางวินัย

การศึกษาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการเป็นการดำเนินการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ มีขั้นตอน วิธีการดำเนินการไว้โดยเฉพาะ แต่การดำเนินการวินัยภายใต้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการดำเนินการทางวินัยที่เป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ดังนั้น ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาการดำเนินการทางวินัย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยนำแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการลงโทษทางวินัยข้าราชการ

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

ความหมายของวินัยข้าราชการ

ความหมายของการลงโทษทางวินัย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้ 2 ลักษณะ คือข้อปฏิบัติ และการอยู่ในแบบแผน และคำว่าระเบียบ หรือแบบแผนในความหมายของวินัยนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์ที่มีบทกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม แต่อาจเป็นแบบแผนหรือธรรมเนียมปฏิบัติสืบ ๆ กันมาซึ่ง “วินัย” ตรงกับภาษาอังกฤษ คำว่า “Discipline” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมิได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้จึงจำเป็นที่จะต้องหาคำนิยามของคำว่า “วินัย” จากนักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้ให้ คำนิยามของคำว่า “วินัย” ไว้ดังนี้

1. Webster’s New World Dictionary of American Language¹ ได้ให้ความหมายคำว่า “Discipline” ไว้ ดังนี้

- 1) การฝึกอบรมซึ่งจะพัฒนาการควบคุมตนเอง อุปนิสัยหรือความเป็นระเบียบและ

¹ Dale S. Beach. (1970). Personnel: The Management of People at Work. (2nd ed. New York: The Macmillan Co. P. 604.)

ประสิทธิภาพ (Training that Develops Self-Control, Character, or Orderliness and Efficiency)

2) ผลของการฝึกอบรม คือ การควบคุมตนเอง ความประพฤติที่เป็นระเบียบ (The Result of Such Training: Self-Control; Orderly Conduct)

3) การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาและการควบคุม (Acceptance of or Submission to, Authority and Control)

4) การปฏิบัติเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือลงโทษ (Treatment that Corrects or Punishes)

2. Leon Megginson² อธิบายคำว่า “Discipline” มาจากคำว่า “Disciple” แปลว่า “Follower”(ผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของภาวะผู้นำที่ดี (Good - Leadership) ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ

1) Discipline ใน ลักษณะที่เป็น “การควบคุมตนเอง” (Self - Control) มีความหมายมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งอาจเรียกว่า “อัตวินัย” (Self-Discipline)

2) Discipline ใน ลักษณะที่เป็น “เงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ” มีความหมายมุ่งเน้นไปที่การควบคุมตนเองในองค์กรให้มีความเป็นระเบียบในพฤติกรรมโดยใช้วิธีการสร้างเงื่อนไขชักนำต่าง ๆ เช่น การสร้างขวัญและความสามัคคี เป็นต้น

3) Discipline ในลักษณะที่เป็น “กระบวนการทางนิติธรรม” มีความหมายมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎ หรือระเบียบกำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามมิให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้ทำผิด

3. นายประวิณ ณ นคร³ ได้วิเคราะห์และสรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายที่อธิบายได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติ หรือแบบ สำหรับคนในองค์กร ในหมู่ในเหล่าที่กำหนดไว้หรือที่มุ่งหวัง เช่น ทหารก็มีวินัยทหาร ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ เป็นต้น

2) ความหมายในทางนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาเป็น การควบคุมตนเอง ยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา หรือมีระเบียบ หรืออยู่ในแบบแผน

“วินัย” แท้จริงมีอยู่สองอย่าง อย่างหนึ่ง คือ วินัย ตามที่ทราบกันและถือกัน

² ปรีณ ณ นคร, วินัย:หลักและวิธีการรักษาวินัย, (สำนักงาน ก.พ., 2558), หน้า 5.

³ ปรีณ ณ นคร, วินัย:หลักและวิธีการรักษาวินัย, (สำนักงาน ก.พ., 2558), หน้า 3-7.

อันได้แก่ข้อปฏิบัติที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง คือ วินัยในตนเองที่แต่ละคนจะต้องบัญญัติขึ้นสำหรับควบคุมบังคับให้มีความจริงใจ และให้ประพฤติปฏิบัติตามความจริงใจนั้นอย่างมั่นคง มีลักษณะเป็นสัจจาธิฐาน หรือการตั้งสัตย์สัญญาให้แก่ตัววินัยอย่างนี้ จัดเป็นตัววินัยแท้ เพราะให้ผลจริงและแน่นอนยิ่งกว่าวินัยที่เป็นบทบัญญัติ ทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลให้การถือการใช้วินัยที่เป็นบทบัญญัตินั้นได้ผลเที่ยงตรงถูกต้องสมบูรณ์เต็มเปี่ยมตามเจตนารมณ์⁴ แม้คำว่า “วินัย” ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะมีได้ให้คำจำกัดความไว้ แต่มีการบัญญัติเรื่องวินัยและการรักษาวินัยในหมวดที่ 6 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความคำว่า “วินัย” อาจสรุปและให้ความหมายได้ว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน กฎเกณฑ์ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด อันจะทำให้การบริหารราชการดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะยังให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น “การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ” จึงหมายถึง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทั้งหลายที่กระทำเป็นรูปแบบตามที่กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับได้กำหนดไว้ เมื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งได้แก่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวนหรือการสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การลงโทษหรือ จดโทษ และการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างการสอบสวนพิจารณาความผิด เช่น การให้พักราชการ หรือการให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นต้น และการลงโทษมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และความมั่นคงแก่ข้าราชการ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางวินัยจึงมีขึ้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ ความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน⁵

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการที่มุ่งปราบปรามข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับกำหนด โดยวิธีการลงโทษทางวินัยซึ่งมีผลเป็นการปรามไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำผิดวินัยเพราะเกรงกลัวกับการลงโทษ ซึ่งสามารถสรุปวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยได้ ดังนี้⁶

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ผู้กระทำผิดตระหนักว่าต้องได้รับโทษเสมอและเป็นการปรามไว้มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง

⁴ พระบรมราชาบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพิธีพระราชทานกระบี่ และปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ และโรงเรียนนายเรืออากาศ,เมื่อวันพรที่ 25 มีนาคม 2524

⁵ สำนักงาน ก.พ. (2554). คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์ ก.พ.. หน้า 3 - 4

⁶ ปวิณ ณ นคร, วินัย:หลักและวิธีการรักษาวินัย, (สำนักงาน ก.พ., 2558),

2. ช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ
3. ช่วยส่งเสริมสมรรถภาพในการทำงานให้มีประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิผล
ข้าราชการจะต้องมีวินัย เพื่อที่จะได้ทำงานของชาติให้สัมฤทธิ์ผลบรรลุเป้าหมาย
4. วินัยช่วยส่งเสริมความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าในการงานและการดำเนิน ชีวิต
ของบุคคล ข้าราชการจะต้องมีวินัย เพื่อความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าในการงานและ
การดำเนินชีวิตของตน
5. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญกำลังใจและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
การลงโทษทางวินัยต้องกระทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต้องลงโทษโดยยุติธรรม
คือ พิจารณาโดยถ่วงแท้ว่ากระทำผิดจริง ลงโทษอย่างเป็นธรรม คือ เสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง
และลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิด ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความระมัดระวังในการ
รักษามาตรฐานความประพฤติและรู้สึกรู้สีกว่ามีความเป็นธรรมในราชการทำให้มีขวัญและกำลังใจในการที่
จะประพฤติและปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีและทำงานให้ดีขึ้นต่อไป

2.1.3 กระบวนการสอบสวนความผิดและการลงโทษ

การดำเนินการทางวินัย เป็นกระบวนการที่กระทำตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการตาม กฎหมาย
แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ดำเนินการสืบสวนเพื่อจะพิจารณาว่า กรณีมีมูลหรือไม่
อันเป็นกระบวนการก่อนดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2551 มีรายละเอียดโดยสรุป⁷ ดังนี้

2.1.3.1 การกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัย

การกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยเป็นการเริ่มต้นให้ผู้บังคับบัญชาทำ
การสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลที่ควรตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ เมื่อมีการกล่าวหา
ข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องกล่าวหาจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
เพื่อให้ทราบว่าการกรณีมีมูลหรือไม่ หากเก็บเรื่องที่มีผู้กล่าวหาโดยเชื่อเอาเองว่า กรณีไม่มีมูลซึ่งอาจถูก
ดำเนินการทางวินัยได้ผู้บังคับบัญชาอาจมีความผิดฐานละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่
สุจริต และถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย กรณีที่ควรทำการสืบสวนเมื่อมีกรณีกล่าวหาหรือสงสัยว่า
ข้าราชการกระทำผิดวินัยอาจมีที่มา ดังนี้

1. มีผู้ร้องเรียนขึ้นมา

มีผู้ร้องเรียนขึ้นมากล่าวหาว่า ข้าราชการกระทำผิดวินัยโดยผู้ร้องเรียนได้ แจ้งชื่อ
และที่อยู่ของตนเป็นที่แน่นอน พร้อมทั้งระบุกรณีที่กล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยนั้นพอที่

⁷ การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .2555, เอกสารความรู้ สตร, ลำดับที่ 14, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย.

สามารถดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ กรณีเช่นนี้ก็ควรสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเสียก่อนว่า กรณีมีมูลตามที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือไม่ ตามกฎ ก.พ. ข้อ 4

2. ผู้บังคับบัญชารู้เห็นหรือสงสัย

ผู้บังคับบัญชารู้เห็นหรือสงสัยว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจรู้เห็นการกระทำเอง หรือมีผู้บอกให้รู้หรือพบเห็นจากเอกสารหลักฐานก็ได้ซึ่งควรสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลการกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ตามกฎ ก.พ. ข้อ 4

3. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบ

ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นแจ้งมาให้ทราบว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัยหรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัย เช่น ได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น กรณีเช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาก็ควรดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่า กรณีที่มีมูลควรตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยหรือไม่ (กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดอาจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสืบสวน หรือแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงอีก ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด)

4. มีบัตรสนเท่ห์

มีบัตรสนเท่ห์กล่าวหาว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัยโดยบัตรสนเท่ห์และในกรณีการกล่าวหาเป็นบัตรสนเท่ห์นี้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0206/17085 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษ ข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัยในข้อ 1 โดยสรุปว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการในเบื้องต้นให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายการที่ระบุหลักฐาน กรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น” จะเห็นได้ว่า กรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาสมควรดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความว่าเป็นกรณีที่มีมูลตามบัตรสนเท่ห์หรือไม่

ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวหาหรือสงสัยว่า ข้าราชการกระทำความผิดวินัยไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีมีมูลที่ควรตั้งเรื่องดำเนินการทางวินัยหรือไม่

2.1.3.2 การสืบสวนทางวินัย

การสืบสวนทางวินัย คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดแห่งกรณีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ โดยแยกออกเป็น 2 กรณีได้แก่ การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย และการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย มีรายละเอียดดังนี้

1. การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัยได้แก่การสืบสวนเมื่อมีกรณีสงสัยว่าข้าราชการ อาจกระทำผิดวินัย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นกรณีมีมูลที่น่าเชื่อว่าข้าราชการ กระทำผิด วินัยหรือไม่ หากเป็นกรณีมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่ถ้าสืบสวนแล้วเห็นว่าเป็นกรณีไม่มีมูล ก็ไม่ต้องดำเนินการทางวินัยต่อไปอีก⁸ มาตรา 90

2. การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย

การสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ได้แก่ การสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง การสืบสวนดังกล่าวเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้เพราะเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งแล้ว จึง เพียงแต่ทำการสืบสวนให้ได้ว่าความจริงว่ามีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ ซึ่งต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการ ข้าราชการพลเรือนจังหวัด คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม หรือคณะอนุกรรมการ ข้าราชการพลเรือนกระทรวง แล้วแต่กรณีที่จะพิจารณาโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น สอบสวนก็ได้

3. วิธีการสืบสวนทางวินัย

วิธีการสืบสวนทางวินัย ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้ ดังนั้น การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะ ทำการสืบสวน และผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเอง หรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้หรืออาจส่ง ประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น จังหวัด อำเภอ ช่วยสืบสวนให้ก็ได้ ทั้งนี้ การสืบสวนสามารถ กระทำได้ 2 วิธี คือ

เมื่อได้รับรายงาน หรือความดังกล่าวปรากฏต่อ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ รับผิดชอบหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาใน เบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้น กระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหา ว่ากระทำผิดวินัยก็ให้ยุติเรื่องได้ ในกรณีที่เห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด กระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไป⁹ แล้วแต่กรณี

1) การสืบสวนโดยทางลับ ได้แก่การแสวงหาข้อเท็จจริงที่จะดำเนินการไปโดยมิ ให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำผิดรู้ตัวถึงเรื่องที่จะทำการสืบสวนโดยใช้วิธีการที่ เหมาะสม เช่น เข้าไปพูดคุยปกติแล้วหาว่าล้อมให้เข้าประเด็นที่ต้องการทราบหรือแอบแทรกเข้าไปอยู่ ในเหตุการณ์เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหว หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น

2) การสืบสวนโดยเปิดเผย ได้แก่การหาข้อเท็จจริงโดยวิธีแจ้ง หรือแสดงให้เห็น

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90

ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกสงสัยว่าเป็นผู้กระทำความผิดทราบถึงประเด็นแห่งความผิดของตนและขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อแก้ข้อกล่าวหา โดยผู้สืบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาว่าจะเห็นควรกล่าวหาข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่

2.1.3.3 การสอบสวนทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา หรือพิสูจน์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาให้ได้ความจริงและยุติธรรม เพื่อที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ถ้ากระทำความผิดจริงก็จะได้ลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น แต่ถ้าหากไม่ได้กระทำความผิดก็สั่งยุติเรื่อง และการสอบสวนทางวินัย แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย และการสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การสอบสวนที่ไม่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนเพื่อพิจารณาลงโทษในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น ก่อนดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ซึ่ง สำนักงาน ก.พ. ได้ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีกล่าวหาข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยกำหนดให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร¹⁰ มีรายละเอียด ดังนี้

ถ้าผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่ามีมูล หากความผิดนั้นมีใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้” การสอบสวนในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาตามบทบัญญัติที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ อันได้แก่การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหารวมทั้งควรดำเนินการตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน พิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการสอบสวน¹¹ ดังนี้

- 1) เรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏ ตามเรื่องที่กล่าวหาให้ทราบว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการใด เมื่อใด อย่างไร พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา และมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำ

¹⁰ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92

หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้

2) ถ้ามีผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา หรือไม่อย่างไร

3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าตนได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้สอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่า การกระทำตามที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นความผิดวินัยกรณีใด อย่างไร หากผู้ถูกกล่าวหายังคงยืนยันตามที่รับสารภาพ ให้บันทึกถ้อยคำรับสารภาพรวมทั้งเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) และสาเหตุแห่งการกระทำนั้นไว้ด้วย แล้วพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยกรณีใด มาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด

4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้อ้างข้อรับสารภาพ ให้ผู้สอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา แล้วพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใดหรือไม่ อย่างไร แล้วเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาแจ้งข้อกล่าวหาอีกครั้ง โดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา สำหรับพยานบุคคลจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้

5) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะทำการชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาด้วยการทำเป็นหนังสือหรือการให้ถ้อยคำต่อผู้สอบสวน และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานขอให้ผู้สอบสวนเรียกมาก็ได้

6) พิจารณาเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่หักล้างข้อกล่าวหาและวินิจฉัยลงความเห็นว่าคุณถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ถ้าเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใดและควรได้รับโทษสถานใด แล้วทำรายงานการสอบสวน

7) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสอบสวนเอง หรือพิจารณารายงานการสอบสวนรวมทั้งสำนวนการสอบสวนแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิดวินัยก็ให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ก็ให้สั่งลงโทษตามอำนาจหน้าที่ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ในกรณีที่กระทำผิดวินัยเล็กน้อย และถ้ามีเหตุอันควรงดโทษจะทำการงดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ อย่างไรก็ตามในกรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงที่ต้องดำเนินการสอบสวนนั้น มีบางกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนด เป็นข้อยกเว้นให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ ดังนี้

ก. กระทำความผิดอาญาจนต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำผิดและ

ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษานั้นได้ประจักษ์ชัดอยู่แล้ว

ข. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำรับสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ

2. การสอบสวนที่เป็นกระบวนการตามกฎหมาย ได้แก่ การสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด วิธีการและขั้นตอนที่ต้องกระทำตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดการสอบสวน หากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน แล้วนำผลการดำเนินการดังกล่าวไปออกคำสั่งทางปกครอง จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีบางกรณีเป็นข้อยกเว้นที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ตามที่กำหนดไว้ กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนี้

ก. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้ลงโทษหนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ค. กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้มีการบันทึกถ้อยคำรับสารภาพเป็นหนังสือ สำหรับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง¹² ดังนี้

ก. ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ข. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ค. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดย

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 85

ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

ง. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง

จ. ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

ฉ. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษ จำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

ช. ละเว้นการกระทำหรือการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ซ. เว้นการกระทำหรือการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2.1.3.4 อำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยฐานทุจริต

การดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยฐานทุจริต ฐานความผิดดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ หากข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดก็จะต้องถูกลงโทษตามความเหมาะสมแก่กรณีซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้โดยปกติจะเริ่มต้นเมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้นั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีกระบวนการหรือหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ดังนี้¹³

1. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

1.1. ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อันได้แก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2. กรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีตำแหน่งต่างกัน หรือต่างกรมหรือต่าง

¹³ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด (2557), หน้า 12-29.

กระทรวงกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร่วมกัน ซึ่งได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนในกรณีที่มีข้าราชการร่วมกระทำผิดนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันและพิจารณาจากพยานหลักฐานเดียวกันอีกด้วย ซึ่งจะทำให้ผลการสอบสวนและพิจารณาเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

โดยปกติต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว โดยคำสั่งดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญอันประกอบไปด้วย

- 1) ชื่อ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- 2) เรื่องที่กล่าวหา (พฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัย)
- 3) ชื่อคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว จะต้องมีการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการสอบสวนทราบด้วย เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่า

- 1) ตนถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องใด
- 2) ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยแก่ตน เพื่อจะได้ใช้สิทธิคัดค้านหากผู้นั้นมีเหตุตามกฎหมายที่อาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม ซึ่งในการคัดค้านกรรมการสอบสวน กฎ ก.พ. นี้ยังได้กำหนดว่าหากผู้ถูกกล่าวหาได้คัดค้านโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วให้กรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกคัดค้านนั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนด้วย และเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนทราบว่า

- 1) ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัย
 - 2) ทราบเรื่องที่กล่าวหาอันเป็นกรอบในการดำเนินการ และ
 - 3) ประธานกรรมการเตรียมจัดให้มีการประชุมนัดแรก
- ## 3. องค์ประกอบและคุณสมบัติคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนจะประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ
2. กรรมการอย่างน้อย 2 คน
3. กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ
4. ผู้ช่วยเลขานุการ (กรณีจำเป็น)

สำหรับคุณสมบัติคณะกรรมการสอบสวนได้กำหนดให้กรรมการสอบสวนต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็นจะแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ไม่ใช่

ข้าราชการการเมืองก็ได้ ขณะแต่งตั้งประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนด¹⁴ โดยมีหลักการใหม่เพิ่มเติมโดยจะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการจากลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการก็ได้เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านวินัย และในกรณีที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยมีองค์ประกอบและ/หรือคุณสมบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนดจะทำให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่โดยเร็ว ทั้งนี้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

4. การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน

เป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหาที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคตินอกจากนี้กรรมการสอบสวนหากเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านก็สามารถแจ้งเรื่องให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการได้เช่นกัน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.1. เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน ได้กำหนดไว้ในข้อ 22 ดังนี้

- 1) เป็นผู้กล่าวหา
- 2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา
- 3) เป็นญาติของผู้กล่าวหา 3 คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- 4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- 5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- 6) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่กล่าวหา
- 7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

4.2. วิธีการคัดค้านกรรมการสอบสวน

การคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนด ดังนี้

- 1) ต้องดำเนินการคัดค้านภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือภายในเวลา 7 วันนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาทราบเหตุแห่งการคัดค้าน
- 2) ต้องระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการคัดค้าน โดยให้

¹⁴ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/ว 2 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557.

ระบุว่าพฤติการณ์แห่งการคัดค้านดังกล่าวจะทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมอย่างไร ในกรณีที่ คำคัดค้านไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. นี้ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านสั่งไม่รับคำคัดค้านและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

4.3. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้าน

การคัดค้านนั้นจะต้องยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวได้พิจารณาและอาจมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนอันเป็นอำนาจของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับคำคัดค้านแล้วให้แจ้ง 1) ประธานกรรมการและ 2) กรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้าน เพื่อให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการชี้แจงภายใน 7 วัน

โดยในการพิจารณาคำคัดค้านหากผู้มีอำนาจเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ให้ยกคำคัดค้านโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านทราบ แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น ให้กรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่และให้ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน โดยอาจลด หรือเปลี่ยนกรรมการสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องมืองค์ประกอบและคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนด โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน โดยนับตั้งแต่วันที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับคำคัดค้านโดยในกรณีที่ไม่มีคำสั่งการใดภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่ากรรมการสอบสวนผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ในกรณีที่กรรมการสอบสวนเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้าน ก็ให้ยื่นเป็นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสั่งการ

5. หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการสอบสวน

การสอบสวน คือ การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาเพื่อให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยเป็นไปด้วยความยุติธรรมโดยการสอบสวนเป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเพื่อพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏก็ได้ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทั้งผู้ถูกกล่าวหาและทางราชการ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

5.1. การประชุมนัดแรก

เมื่อประธานกรรมการได้รับเอกสารที่เกี่ยวข้อง(เอกสารหลักฐานเบื้องต้นและหลักฐานการรับทราบคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหา)และคณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแล้ว ได้กำหนดให้ประธานกรรมการมีหน้าที่นัดประชุมครั้งแรกภายในเจ็ดวัน เพื่อกำหนดประเด็นและวางแผนทางการสอบสวน

โดยในการกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะร่วมพิจารณาว่าจากเรื่องที่กล่าวหาตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้นนั้น คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานใดและด้วยวิธีการใด นอกจากนี้ยังอาจกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างรวดเร็วและอยู่ภายในระยะเวลาที่กฎ ก.พ.ฉบับนี้กำหนดไว้

5.2. การรวบรวมพยานหลักฐาน

การรวบรวมพยานหลักฐานมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ห้ามบุคคลอื่นอยู่หรือร่วมทำการสอบสวน
2. ให้สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานคราวละ 1 คน
3. จำนวนกรรมการสอบสวนในการสอบปากคำต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
เว้นแต่
4. ในกรณีที่กึ่งหนึ่งมากกว่า 3 คน ให้กรรมการสอบสวน 3 คนทำการ
สอบปากคำได้
5. การลงชื่อในบันทึกถ้อยคำ และการแก้ไขข้อความ
6. ห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อการสอบสวน
และผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายหรือที่ปรึกษาเข้าในร่วมการสอบปากคำ
7. ห้ามให้ทำคำมั่นสัญญาขู่เชิญ หลอกลวง บังคับ หรืออื่นใดโดยไม่ชอบ
เพื่อจูงใจให้ให้ถ้อยคำ
8. บันทึกการได้มาของพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ
9. พยานเอกสารให้ใช้ต้นฉบับ หรือสำเนาที่รับรองโดยผู้มีอำนาจหน้าที่
หรือกรรมการสอบสวน หากไม่มีต้นฉบับให้สืบจากสำเนาหรือพยานบุคคล
10. พยานบุคคลที่ไม่มาหรือไม่ยอมชี้แจง คณะกรรมการสอบสวนอาจ
พิจารณาตัดพยานได้
11. พยานที่อาจทำให้การสอบสวนล่าช้าหรือไม่จำเป็นต่อการสอบสวน
คณะกรรมการสอบสวนอาจพิจารณาทดสอบได้
12. สอบสวนพยานที่อยู่ต่างท้องที่ ให้ประธานกรรมการร้องขอให้ผู้ส่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเพื่อส่งประเด็น

5.3. การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา อันสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ที่คู่กรณีต้องมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครอง จากข้อกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า “การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน” เป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญที่คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการ¹⁵

5.4. การประชุมเพื่อพิจารณาเพื่อลงมติ

คณะกรรมการสอบสวนต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานโดยหากพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย ก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้การประชุมต้องมีการสอบสวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

5.5. บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าจากพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการรวบรวมมานั้น ฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยตามที่เรื่องที่กล่าวหา ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดแบบบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา อันมีสาระสำคัญประกอบด้วย การระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาโดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ การแจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำ หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐาน เพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้

5.6. วิธีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา

1) แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยตรง คือ ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหาเพื่อรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อรับทราบ ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหา นั้น แล้วจึงให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อในบันทึกทั้ง 2 ฉบับ เพื่อเป็นหลักฐาน แต่หากผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้วแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อก็ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้และถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว จากนั้นจึงส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา 1 ฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหา

2) แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ จะใช้

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93

สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาตามวัน เวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนเรียก ก็ให้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาจำนวน 1 ฉบับไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่อาศัยที่ปรากฏตามหลักฐานของทางราชการของผู้ถูกกล่าวหาเมื่อล่วงพ้น 15 วันนับแต่วันที่ได้นำการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว

5.7. การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหานั้น เป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตลอดจนให้สิทธิในการนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาได้ โดยให้คณะกรรมการสอบสวนต้องทำการกำหนดวัน เวลาสถานที่และวิธีการชี้แจงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

ในกรณีที่ไม่สามารถชี้แจงได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจขอให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณากำหนดใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาต้องร้องขอก่อนครบกำหนดระยะเวลา สำหรับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ชี้แจงภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เว้นแต่คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นสมควรให้โอกาสชี้แจงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ทั้งนี้ ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะชี้แจงด้วยวาจา เป็นหนังสือ หรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

5.8. การทำรายงานการสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องทำการประชุมเพื่อพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ครบทุกข้อกล่าวหาและทุกประเด็นเพื่อพิจารณาและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากเป็นความผิดวินัยจะเป็นความผิดวินัยตามบทบัญญัติใดและควรได้รับโทษสถานใดจากนั้น จึงจัดทำรายงานการสอบสวนเพื่อเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาต่อไป ทั้งนี้องค์ประชุมในการพิจารณากรณีนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามคนและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการสอบสวนทั้งหมด

5.9. ระยะเวลาในการสอบสวน

ระยะเวลาการสอบสวนมีการกำหนดโดยเร่งรัดให้การสอบสวนแล้วเสร็จภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการสอบสวนได้ประชุมครั้งแรก และขยายได้ไม่เกินครั้งละ 60 วัน โดยในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนจะไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนสามารถวางกรอบระยะเวลาได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่การสอบสวนไม่แล้วเสร็จได้ภายใน 180 วัน ก็ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานไปยังคณะอนุกรรมการ

ข้าราชการพลเรือนกระทรวงที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อเร่งรัดการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

5.10. การพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับรายงานการสอบสวนแล้วก็ให้ดำเนินการ ดังนี้

1) หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ให้สั่งหรือดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอน หรือกรณีที่เห็นว่าควรรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติม ก็ให้กำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยไม่ต้องทำความเข้าใจ หรือในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินการใดไม่ถูกต้องให้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว

2) หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนถูกต้องครบถ้วนแล้วให้พิจารณาให้ความเห็นเพื่อสั่งหรือดำเนินการ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ได้กระทำความผิดวินัย ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่และไม่ว่าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ก็ตาม ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม หรือคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา

2.1.4. การดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ชี้มูลความผิดทางวินัย

1. กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลในการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานการชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยนำเรื่องดังกล่าวเข้าคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนที่มีอำนาจพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะระดับโทษ

เท่านั้น¹⁶

2. กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลในการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ รวมทั้งชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ การชี้มูลภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และชี้ความผิดฐานอื่นรวมมาด้วย ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถลงโทษความผิดฐานอื่นได้เนื่องจากตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ชี้มูลได้เพียงความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจึงลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ได้เพียงฐานเดียว

ส่วนการชี้มูลภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าว ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้ในการกระทำคราวเดียวกันถือเสมือนเป็นกรรม เดียวผิดกฎหมายหลายบท ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูล ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและความผิดฐานอื่นรวมมาด้วยในการกระทำคราวเดียวกัน เช่น ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และความผิดฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาต้องสั่ง ลงโทษตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทั้งสองฐาน ความผิด

2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ สอบสวนความผิดทางวินัย

การศึกษาแนวคิดในการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจใน ดำเนินการทางวินัยเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการ ดำเนินการทางวินัย

¹⁶ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 2/2546

2.2.1 แนวคิดว่าด้วยการก่อตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เป็นองค์กรอิสระ

2.2.1.1 องค์กรอิสระคืออะไร

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจ ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง¹⁷

2.2.1.2 ความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรม

1. ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือ องค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

2. ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

3. ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

4. ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

5. ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรอิสระในเรื่องงบประมาณ มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมืองปราศจากอคติ ไม่ลำเอียง เพราะรัก โกธ หลง กลัว สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

¹⁷ นพดล เสงเจริญ. (2549). องค์กรอิสระ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูประบบราชการ. สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>

มีความเที่ยงธรรม มีความชอบธรรม มีความชอบด้วยเหตุผล¹⁸

2.2.1.3 ความจำเป็นในการก่อตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การตรวจสอบความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ เป็นอีกมิติหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ เนื่องจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นปัญหาสำคัญของประวัติการเมืองการปกครองไทยมาช้านาน ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้เป็นเงื่อนไขหรือเหตุสำคัญของการยึดอำนาจหรือการปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยหลายครั้ง การตรวจสอบความสุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากจะมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังมีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย โดยภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีทั้งภารกิจในการปราบปรามและการป้องกัน โดยอำนาจหน้าที่ในการปราบปราม ได้แก่ การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในกรณีของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว ก็จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต่อไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจในการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติ หรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใดได้ประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากการกระทำโดยทุจริตหรือมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการส่งเรื่องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมาย เพื่อให้ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ตกเป็นของแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ในการป้องกัน ได้แก่ การวางมาตรการควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ได้แก่

1. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและขั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของ

¹⁸ นพตล เสงเจริญ. (2549). องค์การอิสระ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูประบบราชการ. สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>

เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ทราบถึงการมีอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันถือเป็นมาตรการตรวจสอบติดตามซึ่งสามารถป้องกันการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้วิธีหนึ่ง

2. เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3. ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.2.2 ความเป็นมาของการลงโทษทางวินัยข้าราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน ได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องร่ำร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ.2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องร่ำร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร(ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของบรรดานิสิตนักศึกษา นักเรียนและประชาชนหลากหลายอาชีพ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูก ยุบเลิกไป

เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาและดำเนินการตามคำเรียกร้องดังกล่าว ความปรกานนี้มีปรากฏตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ว่า "ด้วยปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการตรงมาที่นายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรีมากมาย และมีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อยู่เสมอ ซึ่งบางกรณีเกี่ยวข้องกับข้าราชการหลายกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลนี้มี เจตจำนง อยู่ว่าจะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรือ อย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง" จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่ม ดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อ ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการ กำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดย ย่อว่า "สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" ขึ้น¹⁹

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงบัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้มี อำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บางประการ ที่สำคัญคือให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.).

ทางการเมืองรวมอยู่ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 จึงได้ปรับปรุงกลไก และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนอกเหนือไปจากที่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หลายประการ ได้แก่

1. การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริง และกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การจัดตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อสรรหาคนดีมีคุณธรรมจริยธรรมในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินงานต่อต้านการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับตำแหน่ง โดยเรื่องที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา อาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ และกำหนดกรอบระยะเวลาการไต่สวนให้แล้วภายในระยะเวลาที่กำหนด อีกทั้งกำหนดระยะเวลาการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและที่มา

ในการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำเป็นต้องศึกษาจากรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

2.2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ได้กำหนดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติ²⁰

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
3. เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

4. ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

5. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

6. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของ พรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

7. ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม²¹

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
3. เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องไม่น้อยกว่าสามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

4. ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

5. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

6. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

7. ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.2.3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย²²

1. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

2. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

3. เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

4. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

5. เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

6. เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

7. เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อย กว่าสิบปี

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นข้าราชการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี และต้องมีประสบการณ์ในการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232

ไทย ทั้งสามฉบับได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมี เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการชี้มูลความผิดของนักการเมือง ข้าราชการ ว่ากระทำความผิดทางอาญา วินัยหรือไม่

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่²³

1. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 305 กรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
2. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308
3. ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ ตามบัญชีและเอกสาร ประกอบที่ได้ยื่นไว้
5. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปีและนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่
6. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความชอบด้วยกฎหมายและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งบัญญัติเป็นครั้งแรก

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301

2.2.4.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁴

1. ได้สวนขอเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา
2. ได้สวนขอเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม
3. ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่รวมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด
5. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ
7. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่กำหนดให้มีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยเฉพาะข้าราชการระดับสูงเท่านั้น และเพิ่มหน้าที่ในการดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนี้ได้เพิ่มให้ประกาศรายงานผลการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250

2.2.4.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้²⁵

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพร้อมทั้งกำหนดแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ดังนี้

(1) เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งอีกต่อไปแล้ว เพราะกลไกในการถอดถอนเป็นกลไกทางการเมืองซึ่งยากที่จะเป็นไปตามเหตุและปัจจัยต่างๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยกระบวนการทางศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการที่จะเอาบุคคลเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ศาลที่กำหนดไว้เป็นผู้พิจารณา

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและมีความเห็นเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจวินิจฉัยกลุ่มบุคคลดังกล่าว

(3) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นส่วนสำคัญมี 3 เรื่อง คือ

ก. การตรวจสอบและทำความเห็นสำหรับกรณีที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ข. การตรวจสอบและวินิจฉัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ค. การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวด้วย นอกจากนั้นเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำงานในเชิงรุก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ขณะเดียวกันให้สามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแทนในบางเรื่องบางระดับได้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางผ่อนปรนให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่มิงานคั่งค้างเกินสมควร เพราะเป็นเจตนาของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.2.4.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁶

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาในการถอดถอนจากตำแหน่ง

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตามข้อ 2 และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตามข้อ 2 หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อกัน รวมทั้งดำเนินการกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือ กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลใด กระทำความผิดตามมาตรา 123/2 มาตรา 123/3 มาตรา 123/4 และมาตรา 123/5

2) ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

5. กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญ

6. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลง ของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

7. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

9. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2.4.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้²⁷

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการ และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

4. ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

5. หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

2.2.5 กระบวนการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผลบังคับผูกพันตามกฎหมาย

จากการศึกษาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามศาลรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกระทําความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้อำนาจในการชี้มูล” ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” โดยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและชี้มูลแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการ ดังนี้

2.2.5.1. กระบวนการและผลบังคับผูกพันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน²⁸ มีการดำเนินการดังนี้

1. ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัย

2. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา²⁹

3. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ต้องส่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ขอให้

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 91

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 98

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาบททวน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหา นั้น จะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลา

4. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น³⁰

5. ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะขอให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปได้

จากการศึกษาพบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อได้ไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาจะถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถูกดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ทำให้ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่กล้าได้ແ່ງ กลัวถูกดำเนินการทางกฎหมาย และข้อเท็จจริงเมื่อมีการได้ແ່ງไปแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังคงยืนยันอำนาจของตนและหากไม่ปฏิบัติถือว่ามีความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จึงยังคงเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 100

2.2.5.2. กระบวนการและผลบังคับผูกพันตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ซึ่งออกจากราชการแล้ว การดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้วแต่กรณี³¹ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นเนื่องจากปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่เสมอภาคในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว และปัญหาความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน กับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต ซึ่งทำให้การดำเนินการทางวินัยเพื่อพิจารณาลงโทษแก่ข้าราชการที่ถูกองค์กรตรวจสอบการทุจริตชี้มูลความผิดหลังออกจากราชการไปแล้วในบางกรณีไม่อาจดำเนินการตามฐานความผิดที่ชี้มูลได้ จึงมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิด ซึ่งการแก้ไขกฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นการดำเนินการให้เป็นไปทิศทางเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้บังคับกับข้าราชการผู้ออกจากราชการไปแล้ว แต่หากผู้นั้นออกจากราชการไปแล้ว และไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่ผู้นั้นออกจากราชการและลงโทษผู้นั้นภายในสามปีนับแต่ออกจากราชการก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัยกับบุคคลนั้นได้ ซึ่งเป็นการใช้บังคับให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เห็นได้ว่าปัญหาจากความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่เกิดขึ้น ทำให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สามารถใช้บังคับกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายข้าราชการพลเรือนและกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต ยังคงมีประเด็นอื่นๆ ที่ไม่สอดคล้องกันและก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่น กรณีการหยุดปฏิบัติหน้าที่

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100/1

ของผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการกรณีถูกดำเนินคดีอาญาและศาลอาญาทุจริตประทัประับฟ้อง ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติของนักการเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลมจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อไร เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน หรือกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นร่ำรวยผิดปกติ อำนาจในการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเป็นของใคร เนื่องจากการสั่งพ้นสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง หรือผู้กำกับดูแลสามารถสั่งพ้นจากตำแหน่งได้ รวมถึงประเด็นขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดที่เกี่ยวข้องที่ผู้เขียนได้ศึกษา ซึ่งยังไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน อาศัยเพียงการตีความกฎหมายที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่ยอมรับ

2.3 สภาพปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เกิดจากประเด็นการตีความ “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ องค์การศาล หน่วยงานของรัฐอื่น ที่ได้มีการตีความ “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไม่สอดคล้องกัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ามาตรา 91 บัญญัติคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดในการได้สวนเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องชี้มูลฐานความผิดฐานทุจริต ซึ่งการตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังกล่าว ขัดแย้งกับการคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดที่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดได้ ต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กล่าวคือในการชี้มูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องมีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตก่อนจึงจะชี้มูลความผิดฐานอื่นได้³² ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้เขียนเห็นว่าการตีความดังกล่าวถูกต้องแล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ยังคงยืนยันอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 91 ว่ามีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้อง แม้จะไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตก็ตาม จึงเป็นปัญหาในการตีความและการใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริต ดังนี้

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พบ. 8/2562

2.3.1. ปัญหากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแห่งชาติข้อมูลความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยให้รวมถึงการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการและคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน และได้มีการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ มีคำพิพากษาจากศาลปกครอง หรือความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยได้เฉพาะความฐานทุจริต การจะชี้มูลความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้มูลความผิดหลักเสียก่อนคือความผิดฐานทุจริต จึงจะสามารถชี้มูลความผิดฐานอื่นได้

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แล้ว แต่การไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการทางวินัยกลับไม่เป็นไปตามที่กำหนดให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการชี้มูลฐานความผิดฐานอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต เมื่อพิจารณาฐานความผิดในการใช้อำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่ได้ชี้มูลความผิดเฉพาะฐานทุจริตทุกกรณี หากการไต่สวนใดไม่ปรากฏหลักฐานการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะชี้มูลความผิดฐานอื่น ตามมาตรา 91 และส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 98 โดยให้ถือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัย ซึ่งการชี้มูลดังกล่าวไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจวินิจฉัย ตีความกฎหมายต่างก็ได้ให้ความเห็นว่าอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการทางวินัยมิได้เฉพาะกรณีการทุจริต และเมื่อมีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ถูกชี้มูลในความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยที่ไม่ได้ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตมาด้วย ก็จะถูกศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากอำนาจในการไต่สวนและชี้มูลความผิดในฐานความผิดที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงยืนยันว่ามีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลกระทำความผิดเกี่ยวข้อกันได้ กรณีจึงเป็นปัญหาของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ว่าต้องถือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัยหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการ ดังนี้

1) การดำเนินการทางวินัยความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สำนวนการสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ใช้บังคับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำนวนในการพิจารณาโทษทางวินัยทุกกรณี และในทุกฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและมีมติวินิจฉัย แม้ในสำนวนการไต่สวนและมติการวินิจฉัยจะไม่มี ความผิดทางวินัยฐานทุจริตก็ตาม และลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่ถูกไต่สวนและชี้มูล และเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลก็ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น ที่มีได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตมาด้วยจะถูกเพิกถอนคำสั่ง และหน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถกลับมาดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยบุคคลนั้นได้อีก เนื่องจากจะเป็นการลงโทษซ้ำ

และผลผูกพันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อีกประเด็นหนึ่งก็คือการลงโทษข้าราชการผู้ที่ออกราชการไปแล้ว ซึ่งมีการกำหนดบทบัญญัติให้ใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนใช้บังคับกับบุคคลผู้ที่ออกราชการไปแล้ว ทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

2551³³ มีการเพิ่มบทบัญญัติไว้ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติชี้มูลความผิดข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดซึ่งออกจากราชการแล้ว การดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือได้ว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งสำนวนการไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณีแม้ว่าบุคคลนั้นจะได้ออกจากราชการไปแล้วก็ตาม เว้นแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้ตั้งคณะกรรมการไต่สวนภายหลังหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ หรือมีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนขณะเจ้าหน้าที่ของรัฐยังรับราชการแต่มีมติวินิจฉัยเกินสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ จึงจะไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้

2) การดำเนินการทางวินัยความผิดอื่นที่ไม่ใช่ความผิดฐานทุจริต ภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562

ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดง ที่ พบ. 8/2562 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2562 ที่ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและพิจารณาข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับ การกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เท่านั้น ดังนั้น หากการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยฐานอื่นอันมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เช่น ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้วพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกได้ แม้ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า เมื่อมาตรา 19 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้เพียงใด ย่อมต้องปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่ใช้กับผู้ที่จะถูกดำเนินการทางวินัยบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการกระทำในลักษณะใดที่จะถือเป็นความผิดทางวินัย และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นสามฐานความผิดหลักเสียก่อน จึงจะสามารถดำเนินการกับความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นในคราวเดียวกันได้³⁴ และส่งผลให้ สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจึงไม่อาจถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกได้³⁵ ผู้บังคับบัญชาจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยตามที่ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนและกระบวนการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วออกคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่ได้ดำเนินการสอบสวนใหม่ต่อไป จะเห็นได้ว่ามีการตีความ และสั่งการที่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562 หากแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงยืนยันว่าขอบเขตอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 91 ในความผิดที่เกี่ยวข้อง หมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด ไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต

2.3.2. ปัญหาการโต้แย้งมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยผู้บังคับบัญชา

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

³⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 784/2562

³⁵ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ลับ ที่ นร 1011/ล 2124 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2563

พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ได้รับสำนวนการไต่สวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว หากเห็นว่ามีความพยานหลักฐานใหม่ อันแสดงได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามิได้มีความกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา สามารถขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาทบทวนคดีนั้น โดยการขอให้พิจารณาทบทวนคดีนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนี้³⁶

1) ผู้มีหนังสือขอให้พิจารณาทบทวนคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีหนังสือขอให้พิจารณาทบทวนคดีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา โดยคำว่า “ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน” ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมายถึง ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล หรือตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

2) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องมีพยานหลักฐานใหม่ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะเสนอขอให้พิจารณาทบทวนคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีพยานหลักฐานใหม่ด้วย โดยคำว่า “พยานหลักฐานใหม่” หมายถึง พยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และไม่รวมถึงการกลับคำให้การของพยานในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว นอกจากนี้ ต้องเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนี้มีอยู่ก่อนแล้ว และต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตน

3) พยานหลักฐานใหม่ต้องมีความสำคัญทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะเสนอขอให้พิจารณาทบทวนคดี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากจะต้องตรวจสอบว่าเป็นพยานหลักฐานใหม่หรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่าพยานหลักฐานใหม่นั้น ต้องแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา พร้อมทั้งเสนอความเห็นพยานหลักฐานใหม่ดังกล่าวแสดงว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอย่างไร

4) ระยะเวลาในการมีหนังสือขอทบทวนคดีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึง

³⁶ หนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ขป 0026/ว 0028 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2564

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การขอทบทวนมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

5) การดำเนินการหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาคำขอทบทวนมติ คณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณามีมติเป็นประการใดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการต่อไปตามมติของคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีไม่เข้าเงื่อนไขการเสนอพยานหลักฐานใหม่ตามแนวทางข้างต้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

จากการศึกษาพบว่าในการขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาทบทวนมติ เป็นการขอให้พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและชี้มูลว่าฐานความทางวินัยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด จึงอาจถือได้ที่ยังไม่มีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยโดยการพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไปดำเนินการโต้แย้งในชั้นศาลถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.3.3. ปัญหาการใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนวินัย

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการ ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงาน สำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยัง

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และในการพิจารณาโทษทางวินัยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ซึ่งภายหลังศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในปี พ.ศ. 2562 และสำนักงาน ก.พ. ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันว่าในปี พ.ศ. 2562 ว่าหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริต จะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางคำพิพากษาหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อได้ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยแล้ว กลับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังคงอ้างอำนาจว่าการไต่สวนความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและมีมติวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิดเดียวกัน³⁷ และในการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการหากไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมติวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล³⁸ ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะได้มีการวินิจฉัย ตีความ หรือแจ้งแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติแล้วก็ตาม ยังคงปรากฏข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งได้รับแจ้งจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าข้าราชการในสังกัดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ

³⁷ การเสวนาทวิภาคีศาลปกครองกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หัวข้อ การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติชี้มูล เมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2022

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 100

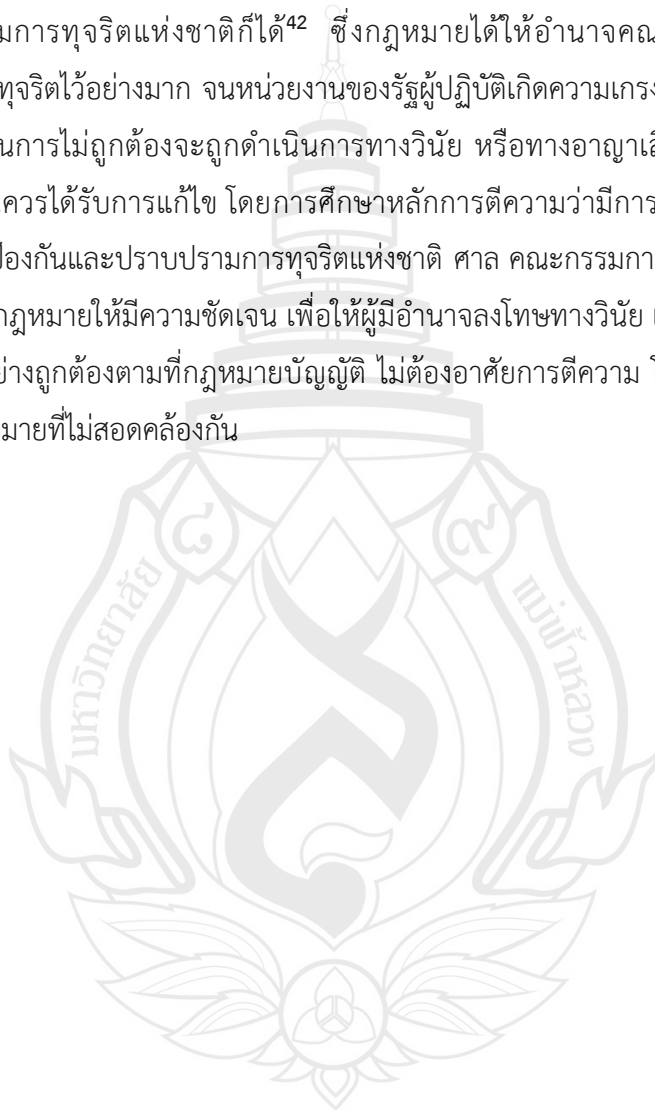
มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง³⁹ โดยไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และพิจารณาดำเนินการลงโทษ ต่อมาได้มีแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับทราบ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 100 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561⁴⁰ แม้ต่อมาหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้หารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงแนวทางปฏิบัติ โดยได้รับการยืนยันถึงแนวทางปฏิบัติว่าหากมีการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยมีได้ชี้มูลความผิดฐานผิดทุจริต จึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และแจ้งผลการตอบข้อหาหรือดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบแล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังคงมีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการไม่ถูกต้อง ให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากไม่ดำเนินการจะถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่⁴¹ ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ในปัจจุบันการดำเนินการทางวินัยในความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตยังคงเป็นปัญหากับผู้บังคับบัญชาและผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร มีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจน เมื่อการตีความกฎหมายของผู้บังคับใช้กฎหมาย และศาล หน่วยงานของรัฐอื่น มีการตีความบทกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกัน และทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเจ้าของกฎหมายและผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาหากเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใดที่ส่งให้ดำเนินการแล้ว คณะกรรมการป้องกัน

³⁹ อ้างถึง 1

⁴⁰ อ้างถึง 2

⁴¹ อ้างถึง 3

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับผลการดำเนินการตามรายงาน หรือมีกรณีเห็นว่าผู้ถูกร้องอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการดำเนินการนั้นจะไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจเรียกสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนมาเพื่อดำเนินการได้ โดยจะดำเนินการไต่สวนใหม่ได้ทั้งหมด หรือนำผลการไต่สวนหรือสอบสวนของหน่วยงานของรัฐนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนมาถือเป็นการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้⁴² ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้อย่างมาก จนหน่วยงานของรัฐผู้ปฏิบัติเกิดความเกรงกลัวว่าหากไม่ดำเนินการแล้ว หรือดำเนินการไม่ถูกต้องจะถูกดำเนินการทางวินัย หรือทางอาญาเสียเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นควรได้รับการแก้ไข โดยการศึกษาหลักการตีความว่ามีการตีความกฎหมายระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาล คณะกรรมการกฤษฎีกาถูกหรือไม่ และการกำหนดบทกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อให้ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย และผู้ปฏิบัติงานด้านวินัยได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ต้องอาศัยการตีความ โดยเห็นได้จากที่ผ่านมา มีการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกัน



⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 66

บทที่ 3

หลักการตีความกฎหมายมหาชน

การศึกษาวិชาญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาหลักการตีความกฎหมายมหาชนเพื่อนำไปใช้ในการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อค้นหาความหมายถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย ให้ได้ความหมายที่ชัดเจน และทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.1 ความหมายของการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจน มีความหมายได้หลายทาง และเพื่อให้ทราบถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร จะมีการตีความเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของบทกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้วไม่ต้องตีความ¹

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย อาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึก เพื่อให้มีความหมายชัดเจน และนำไปใช้กับกรณีที่มีปัญหาอย่างชัดเจน²

จากความหมายของการตีความกฎหมาย จะทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายได้รู้ว่าถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายมีความหมายอย่างไร และสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งในประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความกฎหมาย เนื่องจากมีถ้อยคำของกฎหมายหลายฉบับมีความไม่ชัดเจน และไม่ปฏิบัติตามสภาพสังคมในปัจจุบัน ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยสามารถบังคับใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น การตีความกฎหมายจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้เมื่อเกิดปัญหาในการตีความที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้การความชัดเจน และสามารถบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นได้ ก่อนที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย³ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำ

¹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2538), หน้า 106

² ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ความสำคัญของการตีความในวิชาชีพกฎหมาย, ดุลพาห, พฤษภาคม-สิงหาคม 2551, หน้า 1.

³ วิรุฐา แสงสุข, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏวราวุฒ ครึ่งที่ 1(2549),หน้า 93-94

หลักการตีความกฎหมายมหาชนมาใช้ เพื่อหาความหมายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 91 มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3.2. หลักการตีความกฎหมายตามภาษาและไวยากรณ์

การตีความกฎหมาย เป็นการค้นหาความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำที่ปรากฏเพื่อให้ได้ความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น⁴ โดยหลักการตีความตามภาษาและไวยากรณ์เป็นการค้นหาความหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นถึงความหมายทางกฎหมายจากความหมายของภาษา ซึ่งความหมายตามตัวอักษรอาจเป็นความหมายที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป ความหมายของถ้อยคำที่เป็นไปได้ และความหมายทางกฎหมาย⁵ โดยการอ่านตัวบท มีการพิจารณา คำศัพท์และประโยค และผู้ตีความต้องมีความระมัดระวังคำศัพท์บางคำศัพท์ที่อาจมีความหมายพิเศษในทางกฎหมาย ซึ่งการตีความหมายจะแตกต่างออกไปจากความหมายที่บุคคลทั่วไปจะเข้าใจ ดังนี้

1. การหาความหมายจากตัวบท (Literal Rule)⁶

เป็นการตีความโดยถือว่าเจตนาของผู้ร่างกฎหมายนั้น แสดงออกโดยตัวอักษรที่ปรากฏไว้ และถ้ามีการตีความแตกต่างออกไปจากตัวอักษรที่ปรากฏไม่ใช่การตีความแต่เป็นการเดา ถ้าถ้อยคำหรือตัวอักษรตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นชัดเจน ก็จะต้องตีความตามความหมายที่เป็นปกติธรรมดาของถ้อยคำ ตัวอักษรที่ใช้และตามความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไป แต่ถ้าความหมายของตัวบทกฎหมายมีมากกว่าหนึ่งหรือสองความหมายก็จะใช้หลักหาความหมายจากตัวบทไม่ได้ การตีความตามถ้อยคำ ตัวอักษรเป็นการทำความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายทุกถ้อยคำมีความหมายทุกคำ ในหมวดเดียวกันหรือกฎหมายฉบับเดียวกันจะมีความหมายเหมือนกัน ถ้าปรากฏว่ามีถ้อยคำที่แตกต่างกัน ในเบื้องต้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายต่างกัน ถ้าถ้อยคำมีความหมายชัดเจนแล้ว ก็ถือว่าตีความหมายตามถ้อยคำที่ปรากฏ จะตีความหมายนอกเหนือถ้อยคำไม่ได้

2. การหาความหมายจากบริบท (Context)⁷

ในกรณีที่ถ้อยคำมีความกำกวม คลุมเครือ หรือความหมายของบทบัญญัติใดของ

⁴ อักษราทร จุฬาลักษณ์, หลักทั่วไปในการตีความในกฎหมายของอิตาเลียน, (วารสารนิติศาสตร์3 (ธันวาคม 2512), หน้า 86

⁵ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2551, หน้า 1

⁶ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, การตีความกฎหมาย (กรุงเทพ : ขวนพิมพ์การพิมพ์), 2523, หน้า 7-12.

⁷ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, การตีความกฎหมาย (กรุงเทพ : ขวนพิมพ์การพิมพ์), 2523, หน้า 7-12.

กฎหมายไม่ชัดเจน ผู้ตีความอาจจะอาศัยสิ่งที่อยู่ในกฎหมายนั้น เช่น จากบริบทของกฎหมายฉบับนั้น มาประกอบการพิจารณา โดยอาศัยหลักทางกฎหมายที่ยอมรับกันว่าจากสิ่งที่บัญญัติไว้ตอนต้น และสิ่งที่ได้บัญญัติภายหลัง และสิ่งที่เชื่อมโยงบทกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อความหมายของบทบัญญัติหนึ่งแล้วก็จะทำให้ทราบบทบัญญัติอื่นตามมาด้วยรู้ หลักการที่ว่ามานี้เรียกกันว่า หลักสิ่งเชื่อมโยง อันหมายถึงอะไรที่ไม่รู้จัก สามารถรู้จักได้จากการดลสิ่งที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภาษิตทางกฎหมาย มีการพิจารณาจากตัวบริบทกฎหมาย และต่อมาหลักดังกล่าวได้พัฒนาจนเป็นหลักที่ เรียกว่า “Ejusden generis” ซึ่งแปลว่า ประเภทหรือลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ หากมีถ้อยคำทั่วไปที่ใช้ต่อท้ายถ้อยคำที่เกี่ยวกับบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งคำที่ต่อท้ายนั้นได้ระบุความหมายที่พิเศษเฉพาะคำนั้น ผู้ตีความจะตีความขยายนอกเหนือไปจากบุคคลหรือทรัพย์สินในประเภทเดียวกันกับคำที่แจกแจงไว้ข้างหน้านั้นหาได้ไม่

การตีความตามภาษาหรือไวยากรณ์เป็นการพิจารณาความหมายของกฎหมายจากบทบัญญัติของบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ โดยพิจารณาจาก⁸

1. ในกรณีบทบัญญัติของกฎหมายตีความตามความหมายธรรมดา ก็ต้องเข้าใจความหมายตามธรรมดาของถ้อยคำที่ปรากฏนั้น เป็นไปตามที่สามัญชนทั่วไปเข้าใจ ซึ่งสามารถหาความหมายที่ปรากฏได้ในพจนานุกรม
2. กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใช้ภาษาทางเทคนิค หรือภาษาทางวิชาการก็ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจทางเทคนิคหรือทางวิชาการนั้น
3. กรณีที่กฎหมายประสงค์ให้ถ้อยคำบางคำที่ปรากฏมีความหมายพิเศษไปจากเดิม ที่บุคคลจะเข้าใจตามธรรมดา หรือภาษาทางเทคนิค หรือภาษาทางวิชาการ ที่เรียกกันว่า “ศัพท์ทางกฎหมาย” จะต้องกำหนดบทนิยามเฉพาะไว้ให้เป็นที่เข้าใจ⁹

ซึ่งจากการศึกษาการตีความตามหลักภาษาและไวยากรณ์ ผู้เขียนพบว่า เมื่อถ้อยคำของภาษาในบทกฎหมายมีความชัดเจน บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ ก็ต้องถือความหมายตามถ้อยคำที่ปรากฏนั้น แต่ถ้าหากถ้อยคำนั้นมีหลายความหมายก็มีความจำเป็นต้องบัญญัติคำจำกัดความของถ้อยคำนั้นไว้

3.3 หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ

หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศเป็นกฎที่ใช้คู่กับการตีความตามภาษา โดยปกติจะมีการตีความบทกฎหมายตามความหมายธรรมดาของถ้อยคำที่ใช้หรือตามหลักภาษา เว้นแต่ผลของการ

⁸ อริยพร โพธิ์ใส “หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา” จุลินิติ, (กรกฎาคม-สิงหาคม 2553), หน้า 116.

⁹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร ช ประกายพริก, 2548) หน้า 133-134.

ตีความนั้นจะขัดต่อความมุ่งหมายของกฎหมายอย่างรุนแรง หรือขัดแย้งกันอย่างมาก ก็อาจมีการขยายความหรือตีความบทกฎหมายตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย¹⁰ การตีความถ้อยคำในกฎหมายจะต้องตีความไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ ดังนั้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรผู้มีอำนาจตีความกฎหมายจะต้องตีความกฎหมายให้บังคับใช้ได้ มีเหตุมีผล และไม่เกิดผลการบังคับใช้ที่ประหลาด ซึ่งมีความหมายในกรณีที่ถ้อยคำดังกล่าวมีความคลุมเครือ การตีความหมายแบบธรรมดาอาจไม่สามารถใช้ได้ เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้ง การขาดเหตุผล หรืออาจขัดต่อศีลธรรมอันดี ให้ความหมายอาจจะไม่ยึดถือความหมายธรรมดาปกติได้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง การขาดเหตุผล และขัดต่อศีลธรรมอันดี ซึ่งกรณีการตีความตามหลักการเล็งเห็นผลจะใช้ได้ต่อเมื่อข้อความหรือถ้อยคำนั้นมีความหมายมากกว่าหนึ่งความหมาย และจะตีความหมายถ้อยคำนั้นที่นอกเหนือความหมายของถ้อยคำไม่ได้ จะตีความหมายกว้างออกไปจากนความหมายของตัวอักษร ถ้อยคำ ที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ ผู้ตีความต้องเลือกเอาความหมายที่สมเหตุสมผลสอดคล้อง และสามารถปฏิบัติได้¹¹

จากการศึกษาหลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ ผู้เขียนพบว่า หากถ้อยคำทางภาษาของบทกฎหมายนั้นมีความชัดเจนแล้ว และการบังคับใช้บทกฎหมายนั้นใช้อย่างปกติ ไม่เกิดความขัดแย้งก็ให้ใช้หลักการตีความตามภาษาและไวยากรณ์ แต่หากการบังคับใช้บทกฎหมายนั้นจะส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง ขัดต่อศีลธรรม จะต้องมีการตีความโดยเล็งผลเลิศ เพื่อให้มีความสมเหตุสมผล และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย

3.4. หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง

การตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างเป็นการพิจารณาตำแหน่ง องค์ประกอบ ความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ รวมถึงหมวดหมู่ทางกฎหมาย ดังนี้

3.4.1 หลักความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย¹²

เป็นการค้นหาความหมายโดยพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งของบทบัญญัติของกฎหมายว่าอยู่ในหมวดหมู่หรือส่วนใดของกฎหมายฉบับนั้น และกฎหมายนั้นจัดอยู่ในสาขาใด กล่าวคือการพิจารณา

¹⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบชีวิลลอว์และคอมมอนลอว์, หน้า 78.

¹¹ ฉานินทร์ กรัยวิเชียร, การตีความกฎหมาย (กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์การพิมพ์), 2523, หน้า 7-12.

¹² สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2551, หน้า 3

ตำแหน่งของบทบัญญัติกฎหมายนั้นในระบบหรือโครงสร้างกฎหมายถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายบทใดบทหนึ่งที่ใช้ในการตีความกฎหมายไม่ได้มีอยู่บทเดียว หรือเป็นเอกเทศจากบทกฎหมายบทอื่นๆ แต่บทกฎหมายนั้นอยู่ในลักษณะที่เชื่อมโยงกันจนเป็นระบบหรือโครงสร้างกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพ การตีความกฎหมายจึงไม่อาจตีความโดยไม่พิจารณาถึงบริบทของกฎหมายก่อนหน้าและหลังเรียงบทกฎหมายบทนั้น ซึ่งความเชื่อมโยงของบทกฎหมายดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะว่าเป็นบทกฎหมายมหาชน หรือเป็นบทกฎหมายเอกชน ถึงแม้ว่าในระบบประมวลกฎหมาย จะได้แยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนออกจากกันก็ตาม ก็มิอาจถือได้ว่าระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายมหาชนแยกจากกันอย่างเด็ดขาด และไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งผู้บังคับใช้กฎหมายตามหลักความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายต้องคำนึงถึงระบบหรือโครงสร้างของกฎหมายทั้งระบบ โดยได้มีการยอมรับมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และเป็นหลักเกณฑ์ ที่ใช้ในการตีความ เอกสาร บันทึก ขอบเขียน ทั้งหลายทั้งปวงในศาสตร์ทางวัฒนธรรมสาขาอื่นๆ ด้วย ไม่เฉพาะทางนิติศาสตร์เท่านั้น

3.4.2 บริบทภายนอกและบริบทภายในแห่งกฎหมาย¹³

ในการตีความตามระบบหรือโครงสร้าง สิ่งที่คุณตีความต้องคำนึงถึงก็คือบริบทภายนอกแห่งกฎหมาย ซึ่งหมายถึง “โครงสร้างในทางรูปแบบของกฎหมาย” ส่วนบริบทภายในแห่งกฎหมายหมายถึง “ความเชื่อมโยงสอดคล้องและสม่ำเสมอในคุณค่าที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายนั้น” จากความหมายของบริบทดังกล่าว ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงก็คือหลักเกณฑ์บางประการที่มีผลและซ่อนอยู่ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ และในการบังคับใช้กฎหมายผู้บังคับใช้กฎหมายต้องพึงสังเกตโครงสร้างของกฎหมายนั้น เพราะจะเป็นประโยชน์ในการหาความหมายของบทกฎหมายที่ใช้ในการตีความได้ โดยผู้ตีความกฎหมายต้องพิจารณาว่าบทกฎหมายที่ใช้ตีความว่า มีทั้งหมดกี่วรรค แต่ละวรรคดังกล่าวเชื่อมโยงกันอย่างไร บทบัญญัติมาตราาก่อนหน้านั้นและบทบัญญัติมาตราหลังจากนั้นเชื่อมโยงกับบทบัญญัติที่กำลังตีความอย่างไร มีความเป็นเหตุเป็นผลกันหรือไม่ และบทบัญญัติที่ใช้ในการตีความอยู่ในหมวดใด ส่วนใด บรรพใด บทกฎหมายฉบับนั้นได้มีการกำหนดให้นำบทบัญญัติของมาตราอื่น หรือหมวดอื่น มาบังคับใช้โดยอนุโลมหรือไม่ อย่างไร หากบทกฎหมายกำหนดให้มีการนำบทบัญญัติอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม บทบัญญัตินั้นอยู่ในบริบทเช่นใด

สำหรับการพิจารณาบริบทภายในแห่งกฎหมาย คือ การพิจารณาถึงคุณค่าอันเป็นรากฐานของกฎหมายนั้น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ และจะต้องรู้ว่าบทกฎหมายนั้นมีคุณค่าด้านใด หรือมีหลักการใดซ่อนไว้ โดย

¹³ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา , สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2551, หน้า 3

ผู้ตีความต้องตีความให้สอดคล้องกับคุณค่าหรือหลักการที่มีอยู่ในบทกฎหมายนั้น ซึ่งการคำนึงถึงคุณค่าพื้นฐานของกฎหมายนั้นต้องอยู่และเป็นคุณค่าที่อยู่โดยทั่วไปในบทกฎหมายซึ่งมีความจำเป็นในการที่จะช่วยให้ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถตีความกฎหมายได้อย่างถูกต้อง มีเหตุผล

หากปรากฏว่ามีบทกฎหมายใดที่เป็นบทกฎหมายที่ขัดแย้งกับคุณค่าที่บทบัญญัติของบทกฎหมายส่วนใหญ่ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นเป็นข้อยกเว้น ไม่ต้องตีความขยายบทบัญญัติกฎหมายนั้น และต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด และไม่ควรรนำไปใช้เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

3.4.3 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการตีความตามระบบ¹⁴

1) การตีความสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องคำนึงถึงความผูกพันที่มีต่อองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ โดยสิทธิและเสรีภาพที่ระบุในรัฐธรรมนูญถือเป็นกรอบในการใช้อำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม การกิจของสิทธิและเสรีภาพในนิติรัฐไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วย เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญในการอยู่ร่วมกันในนิติรัฐ ในการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเอกชน องค์กรของรัฐจึงต้องพิจารณาบทบัญญัติเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการตีความคำว่า “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี” จะต้องไม่ละเลยคุณค่าของสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอย่างเด็ดขาด

2) การตีความควรทำในลักษณะที่ไม่ทำให้บทบัญญัติอื่นสูญเสียผลบังคับ หากบทบัญญัติใดสามารถตีความได้หลายวิธี ควรหลีกเลี่ยงการตีความที่ทำให้บทบัญญัติอื่นไม่สามารถใช้บังคับได้ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่องค์กรนิติบัญญัติจะสร้างกฎหมายที่ใดขึ้นโดยไม่ต้องการให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ ดังนั้นจึงควรพยายามตีความให้ทุกบทบัญญัติสามารถใช้บังคับได้ แม้ว่าบางบทอาจจะใช้บังคับได้ไม่เต็มที่ตามถ้อยคำที่กำหนดไว้ก็ตาม

3) การใช้และตีความกฎหมายในกรณีที่บทบัญญัติสองบทมีความขัดแย้งกันนั้น จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจสอดคล้องกับบทกฎหมายหลายบท เมื่อมีการนำบทกฎหมายไปใช้กับข้อเท็จจริงดังกล่าว ผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอาจแตกต่างกันได้ ในการพิจารณาการนำบทกฎหมายไปใช้ ควรตรวจสอบลำดับชั้นของกฎหมายว่ามีระดับเดียวกันหรือไม่ หากอยู่ในระดับเดียวกัน ควรพิจารณาว่าบทกฎหมายใดเป็นบททั่วไปและบทใดเป็นบทเฉพาะ โดยมีหลักการว่า “กฎหมายเฉพาะมีอำนาจเหนือกฎหมายทั่วไปในเรื่องเดียวกัน” ในกรณีที่การนำบทกฎหมายไปใช้กับข้อเท็จจริงสามารถทำได้หลายบท และบทกฎหมายเหล่านั้นไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะของกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ให้ถือว่าบทกฎหมายที่นำไปใช้นั้นมีสถานะแยกจากกัน ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องยอมรับการเลือกใช้บทกฎหมายใดบทกฎหมายหนึ่ง นอกจากนี้ หากข้อเท็จจริงใดสามารถ

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, จุลินิติ, หน้า 63-68.

เชื่อมโยงกับบทบัญญัติของกฎหมายได้สองบท และผลของการนำไปใช้มีความแตกต่างกันในทางกฎหมาย จะต้องพิจารณาว่าบทกฎหมายใดเป็นบทที่มีความสำคัญมากกว่าในการบังคับใช้

4) ผู้ตีความกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคต โดยเมื่อมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาและกำลังจะประกาศใช้ ผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างบทกฎหมายที่ใช้ในการตีความกับบทกฎหมายที่จะมีผลบังคับในอนาคตอย่างรอบคอบ เนื่องจากกฎหมายในอนาคตจะเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายโดยรวม การพิจารณาคุณค่าต่างๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้จึงถือเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตีความบทกฎหมายนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

5) การตีความกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุด ผู้ตีความควรพิจารณาความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและลำดับชั้นของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับบทบัญญัติกฎหมายมหาชนที่มีความหมายหลากหลาย การตีความจะต้องเข้ากับรัฐธรรมนูญ หากมีบทกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ผู้ตีความไม่จำเป็นต้องพยายามตีความให้สามารถบังคับใช้ได้ เนื่องจากกฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ จำเป็นต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเพื่อประกาศให้กฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าการตีความตามระบบหรือโครงสร้าง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดูบทกฎหมายนั้นทั้งฉบับ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันในแต่ละบท และในการตีความตามหลักการนี้ จะต้องคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ การบังคับใช้ในอนาคตจะมีผลกระทบเกิดขึ้นหรือไม่ และรัฐธรรมนูญมาประกอบการตีความด้วย เพื่อให้การตีความดังกล่าวบังคับใช้ได้ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นไปในแนวทางเดียวกันในกฎหมายฉบับเดียวกัน

3.5 หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

บทกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งการตีความสามารถได้รับการตีความได้ทั้งในทันทีหลังจากที่มีการตรา หรืออาจจะได้รับการตีความในภายหลังเมื่อเวลาผ่านไปนานแล้ว เมื่อพิจารณาในแง่ของเวลา จะเห็นว่ามีสองช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง คือช่วงเวลาที่บทกฎหมายเริ่มมีผลบังคับใช้ และช่วงเวลาที่บทกฎหมายได้รับการตีความเพื่อให้มีผลบังคับใช้จริง การค้นหาคำความหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายอาจจำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายเรื่องนั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของบุคคลเพียงคนเดียว แต่เกิดจากการพัฒนาตลอดเวลาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีแหล่งที่มาที่แตกต่างกัน และมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การตีความบทบัญญัติทางกฎหมายจึงต้อง

พิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์ที่บทกฎหมายเกิดขึ้น ผู้ตีความต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในช่วงเวลาที่มีการตราบทกฎหมาย รวมถึงบริบททางทฤษฎีในขณะนั้น และต้องพิจารณาความตั้งใจของผู้ร่างกฎหมายด้วย ว่าสิ่งใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติคำนึงถึงเมื่อมีการบัญญัติบทกฎหมาย หรือสิ่งใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติคำนึงถึงเมื่อเลือกใช้หรืองดเว้นการใช้ข้อความเฉพาะเจาะจงในกฎหมาย¹⁵

การพิจารณาบริบททางสังคม คือ การกลับไปตรวจสอบการตรากฎหมาย ว่าในขณะนั้นสังคมเป็นอย่างไร มีกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมอย่างไร เกิดข้อขัดแย้งในเวลานั้นหรือไม่ อย่างไร และวัตถุประสงค์ที่ตราบทกฎหมายนี้ขึ้นมา มีวัตถุประสงค์อย่างไร

การพิจารณาบริบททางทฤษฎี คือ การกลับไปตรวจสอบว่าทฤษฎีทางกฎหมายในเวลาที่เราตรากฎหมายเป็นอย่างไร มีทฤษฎีทางกฎหมายอะไรบ้าง มีถ้อยคำใดบ้างที่ผู้ร่างกฎหมายนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ทางกฎหมาย ถ้อยคำใดที่ไม่ถูกนำมาใช้ เนื่องจากการใช้ถ้อยคำ ภาษา จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามยุคตามสมัย

การพิจารณาความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย คือ การกลับไปตรวจสอบว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตนาอย่างไรในขณะที่ร่างกฎหมาย การอภิปรายโต้แย้ง แสดงความคิดเห็น ในการร่างบทกฎหมายนั้น และต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายนั้นอย่างไรบ้าง¹⁶

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าในการตีความตามหลักประวัติศาสตร์มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาความเป็นมาของกฎหมายฉบับดังกล่าว สภาพสังคมในขณะบัญญัติกฎหมายฉบับดังกล่าว อีกทั้งต้องศึกษาร่างกฎหมายฉบับนั้นว่าผู้ร่างมีวัตถุประสงค์อย่างไร เหตุใดจึงบัญญัติถ้อยคำดังกล่าว และต้องศึกษาลำดับการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้การตีความทราบถึงความหมายที่แท้จริงของผู้ร่างกฎหมาย

3.6. หลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การตีความตามวัตถุประสงค์เป็นการหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายนั้นๆ¹⁷ พิจารณาจากสิ่งที่กฎหมายต้องการจะคุ้มครอง รวมถึงคุณค่าของการกระทางจริยศาสตร์สังคม¹⁸

1) การตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์เป็นวิธีการที่มุ่งเน้นไปที่การตั้งคำถามเกี่ยวกับ "เป้าหมาย" หรือ "เหตุผล" (ratio legis) และ "นโยบาย" ของกฎหมายนั้น ๆ วิธีการนี้ช่วยให้ผู้ตีความ

¹⁵ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2551, หน้า 2.

¹⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, จุลนิ ตี, หน้า 68-69.

¹⁷ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร ช ประกายพริก, 2548) หน้า 133-134.

¹⁸ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, 2551, หน้า 3

ไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษร แต่สามารถมองเห็นภาพรวมของวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของบทกฎหมายได้ Rudolf Ihering นักกฎหมายชาวเยอรมันได้กล่าวไว้ว่า “วัตถุประสงค์คือผู้สร้างระบบกฎหมาย ไม่มีบทกฎหมายใดที่ไม่พึงพาวัตถุประสงค์” ดังนั้น เมื่อผู้ตีความเข้าใจวัตถุประสงค์แล้ว จะสามารถเข้าใจความหมายที่ซ่อนอยู่ในบทกฎหมายนั้นได้อย่างลึกซึ้ง ในทางทฤษฎี การค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายสามารถทำได้ในสองวิธี คือ การพิจารณานโยบายที่ผู้ร่างกฎหมายมีในใจขณะร่างกฎหมาย หรือการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของบทกฎหมายในบริบทของสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งในอดีตมักมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับการตีความตามความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ เสมอ¹⁹

2) ผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมถึงผลที่เกิดจากการตีความนั้น แม้ในบางกรณีวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะถูกระบุไว้ในกฎหมายฉบับนั้นเอง แต่ในหลายกรณีก็จำเป็นต้องทำความเข้าใจบริบทและผลประโยชน์ที่กฎหมายพยายามจัดสรรให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์เหล่านี้มีความหลากหลาย ทำให้กฎหมายแต่ละฉบับไม่สามารถมีวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถระบุวัตถุประสงค์เฉพาะของกฎหมายได้ ผู้ตีความจึงต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ทั่วไปของกฎหมาย ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่ากฎหมายทุกฉบับมีหน้าที่ในการสนับสนุนวัตถุประสงค์ทั่วไป การตีความกฎหมายไม่ใช่การคิดในเชิงตรรกะที่แยกออกจากข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น จะต้องนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาพิจารณาในการค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายด้วย โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับหลัก “เหตุผลของเรื่อง” และเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมแล้ว นอกจากนั้นยังเป็นไปไม่ได้ที่บทบัญญัติของกฎหมายจะถูกตรึงขึ้นโดยไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ²⁰

โดยการแสวงหาเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นได้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี ได้แก่

1. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Subjective Theory) เป็นแนวคิดดั้งเดิมในการตีความกฎหมายที่มุ่งเน้นไปที่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ในอดีต นักกฎหมายทั้งในระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ต่างเชื่อว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายสะท้อนออกมาจากความตั้งใจของผู้ที่บัญญัติกฎหมาย ดังนั้น การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงสามารถทำได้โดยการศึกษาความตั้งใจของผู้บัญญัติกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายนั้น ๆ²¹ ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายนั้นอาจพิจารณาจากบันทึก รายงานการประชุมของสภา คำอภิปรายในสภา เป็นต้น²²

¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, จุลนิติ, หน้า 69-70.

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, จุลนิติ, หน้า 69-70.

²¹ ประชุม โฉมฉาย, “หลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมาย,” ใน การใช้การตีความกฎหมาย,

พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ตังศภัทย์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 93.

²² สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, “การตีความกฎหมายอาญาเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2 (2540): 298.

2. ทฤษฎีอำเภอกาณ (Objective Theory) เป็นแนวทางในการตีความที่สามารถพิจารณาประวัติศาสตร์ ความเป็นระบบ และคุณธรรมทางกฎหมาย รวมถึงการใช้หลักการตีความอื่น ๆ ได้อย่างอิสระ โดยไม่จำกัดเฉพาะความหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการสื่อ แต่จะต้องตีความภายใต้เจตจำนงและความหมายทางภาวะวิสัยของบทบัญญัติแต่ละฉบับ เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ การตีความตามทฤษฎีนี้จึงมุ่งหมายที่จะกำหนดบรรทัดฐาน (Norm) ที่สามารถนำไปใช้ในปัจจุบันได้ โดยไม่ถูกจำกัดด้วยกาลเวลา และไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติบางอย่างในอดีต ดังนั้นเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายจึงไม่สามารถผูกมัดศาลได้²³

และในการแสวงหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย อาจค้นหาได้จาก ชื่อของกฎหมาย คำปรารภ หมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงเหตุผลของการมีกฎหมายฉบับนั้น การพิจารณาจากสภาพการณ์ที่เป็นไปได้หรือขณะที่กฎหมายใช้บังคับ รายงานการประชุมในการยกร่างหรือพิจารณากฎหมายนั้น

จากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ผู้ตีความกฎหมายต้องศึกษาเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจดูได้จาก หลักการและเหตุผลในการบัญญัติกฎหมาย บทเฉพาะการของกฎหมายฉบับนั้น รายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาหลักการตีความกฎหมายมหาชน ทำให้ทราบว่าในการตีความบทบัญญัติกฎหมายบางบทกฎหมายไม่อาจจะตีความได้โดยอาศัยหลักการเพียงหลักการเดียว เช่น การตีความตามหลักภาษาและไวยากรณ์ ในการตีความไม่ทราบถึงความหมายที่แท้จริงอาจต้องใช้หลักการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นด้วย เพื่อให้ทราบเจตนาที่แท้จริงในการบังคับใช้ และอาจจะต้องศึกษาไปถึงประวัติที่มาของบทกฎหมายนั้นว่าวิวัฒนาการมาอย่างไร ซึ่งจะทำให้ได้ความหมายที่แท้จริง และมีการบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ปัญหาการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องอาศัยการตีความตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน เพื่อให้ทราบความหมายที่แท้จริงของกฎหมายที่ต้องการบังคับใช้ และเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และเกิดความเป็นธรรม ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในบทถัดไป

²³ สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, “การตีความกฎหมายอาญาเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ 25, ฉบับที่ 2 (2540): 298.

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการตีความอำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการ ชี้มูลความผิดทางวินัย

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดวินัยฐานทุจริต ตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้ทราบขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัย “ในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ที่มีการตีความที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างศาล และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าการตีความดังกล่าวเป็นไปหลักการตีความหรือไม่ ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะได้วิเคราะห์การตีความกฎหมายถึงอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอาศัยหลักการตีความกฎหมายมหาชน ดังนี้

4.1. การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา

ศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งระบุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติ หรือมีการกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงการกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการยุติธรรม นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยในกรณีอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต โดยจะต้องเริ่มจากการชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานทุจริตซึ่งถือเป็นความผิดหลักก่อน จึงจะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานอื่นได้ หากไม่มีการชี้มูลความผิดฐานทุจริต หน่วยงานของรัฐจะไม่จำเป็นต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัย การตีความนี้สอดคล้องกับหลักการตีความกฎหมายมหาชนที่กำหนดไว้

4.1.1 แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายวญผิดปกติ หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ หรือกระทำความผิดที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในระบบยุติธรรมเท่านั้น¹ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้ “การชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” และขยายอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มเข้ามาในมาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดให้ “มีอำนาจและหน้าที่ชี้มูลความผิดที่รวมถึงคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย” เป็นการบัญญัติขยายอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด อีกทั้งในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กล่าวถึง หากพบการกระทำความผิดและได้ชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยไว้ในมาตรา 91 ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ “เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เป็นการบัญญัติถึง กรอบวิธีปฏิบัติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพึงดำเนินการ ดังนั้น หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น หากจะชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่น เช่น ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง จะต้องชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเสียก่อนจึงจะชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตได้ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจในการชี้มูลความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน ซึ่งตามมาตรา 28

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ประกอบมาตรา 30 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เป็นถ้อยคำธรรมดาที่วิญญูชนสามารถเข้าใจได้ว่าหากมีการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องไปด้วยได้ในคราวเดียวกัน และเมื่อมาตรา 91 เป็นบัญญัติที่กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ไต่สวนและชี้มูลแล้ว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอาญาก็ให้ส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดีอาญา หากพบการกระทำความผิดก็ให้ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่นนี้แล้วถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 91 จึงต้องกลับไปอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ประกอบมาตรา 30 ว่ากำหนดไว้อย่างไร เมื่อมาตรา 30 กำหนดให้การชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกันจะต้องเชื่อมโยงกับฐานความผิดที่ชี้มูลตามมาตรา 28 ดังนั้น หากอาศัยหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์ อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดที่เกี่ยวข้อง และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 91 ประกอบมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ก็จะต้องมีการดำเนินการชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตก่อน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจะมีอำนาจในการชี้มูลความผิดที่วินัยที่เกี่ยวข้องฐานอื่นได้ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตีความโดยให้ความหมายของคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” เป็นความหมายใหม่ โดยอ้างเหตุว่าถ้อยคำดังกล่าวมีคำว่า “หรือ” และเป็นถ้อยคำที่ไม่ติดเป็นประโยค มีการเว้นวรรค จึงหมายความว่ารวมทุกฐานความผิดทางวินัย โดยไม่พิจารณาถ้อยคำก่อนหน้ามาพิจารณาร่วมด้วยผู้เขียนไม่อาจเห็นด้วยกับการตีความดังกล่าวและเห็นว่าไม่ถูกต้อง ซึ่งผู้ที่มีอำนาจในการตีความคือ ศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นนักนิติศาสตร์ที่ได้ศึกษาค้นคว้ากฎหมาย และเป็นผู้ให้ความเห็นหรือตีความบทกฎหมาย ต่างก็ได้ตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

1) ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยระบุว่าการใช้หน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมถึงความผิดที่เกี่ยวกับการยุติธรรม ซึ่งต้องมีความผิดมูลฐานตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน หากมีความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจะมีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัย” กรณีจึงมีความชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่² และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและตัดสินความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน หากมีความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดหลักดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีหน้าที่และอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องได้³ การตีความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลได้พิจารณาจากกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจไว้ โดยรัฐธรรมนูญได้ระบุให้มีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ รวมถึงความผิดในกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงจำเป็นต้องวินิจฉัยความผิดทางวินัยที่อยู่ในอำนาจของตนก่อน ซึ่งรวมถึงความผิดฐานทุจริต เพื่อที่จะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด แต่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยมีผลบังคับใช้ทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้กับกรณีหรือบุคคลใดเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมถึงอาจส่งผลเสียต่อชื่อเสียง สภาพครอบครัว และสังคม ซึ่งอาจยากต่อการเยียวยา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างยิ่ง โดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดตลอดเวลา

จากการวิเคราะห์คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่า เห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะใช้อำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูล “ความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกัน” ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่

² คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 51/2561

³ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 41/2563

เสียก่อน อันเป็นความผิดมูลฐานหลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อน หากมีความผิดที่เกี่ยวข้องอื่น กับความผิดมูลฐานทุจริตจึงจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยอันเป็น ความผิดที่เกี่ยวข้องกันได้ ซึ่งการตีความดังกล่าวเป็นการตีตามหลักภาษาและไวยากรณ์ มีความ ชัดเจนอยู่แล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้อย่างไร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะทำเกินกว่าอำนาจที่มีหาได้ไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วย กับคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรยึดถือปฏิบัติ แต่ในปัจจุบัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหาได้ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาล รัฐธรรมนูญไม่ โดยยังคงยืนยันถ้อยตามมาตรา 91 คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึง ขอบเขตอำนาจความผิดวินัยทุกฐานความผิด โดยไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต

2) ศาลปกครองได้พิจารณาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ โดยพบว่าข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการนั้น จำกัดเฉพาะข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดองค์ประกอบและโทษสำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นมูลความผิดทางอาญา ในขณะที่ความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่นั้นถือเป็นมูลความผิดทางวินัย ดังนั้น นอกเหนือจากสามกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและ พิจารณามูลความผิดทางวินัยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น⁴ โดยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการเท่านั้น สำหรับการพิจารณาความผิดฐานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตนั้น ผู้บังคับบัญชาจะไม่ถูกผูกพันให้ใช้รายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเป็นหลักฐานในการดำเนินการทางวินัย⁵ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติจะชี้มูลความผิดทางวินัยที่มีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้พิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดได้ ต้องเป็นกรณีที่ความผิดที่ชี้มูลเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.1037/2558

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พบ.13/2562

ยุติธรรมเป็นมูลความผิดทางอาญา และความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ไม่สามารถชี้มูลความผิดในฐานอื่นได้ การที่คณะกรรมการทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอุสาหะเอาใจใส่ รั้งมัตระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่ถือเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ชี้มูลความผิดทางวินัยในกรณีดังกล่าวจึงไม่ผูกพันกับผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถใช้รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของคณะกรรมการในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ได้โดยตรง จำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่เพื่อดำเนินการต่อไป⁶

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเห็นว่าสอดคล้องกับคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่ามีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตเท่านั้น ไม่อาจชี้มูลความผิดฐานอื่นได้ หากจะชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเสียก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในการวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีการตีความที่ชัดเจนถูกต้องแล้ว

3) การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติว่ากล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น จำเป็นต้องมีการตรวจสอบว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาที่มีความชัดเจนและอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดในมาตรา 19 (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริต คณะกรรมการจะต้องสามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งมูลความผิดเหล่านั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเดียวกันกับความผิดหลักสามประเภท ได้แก่ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่, ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการได้มีการชี้มูลแล้ว นอกจากนี้ยังต้องมีการ

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ พบ. 8/2562

พิจารณาฐานความผิดที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบด้วย⁷

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมา ต่างสอดคล้องกันว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น การจะชี้มูลความผิดฐานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการชี้มูลความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นความผิดหลักเสียก่อน จึงจะสามารถชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 และหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อพิจารณาการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์ผู้เขียนเห็นว่าการตีความถูกต้องแล้ว เมื่อตัวบทกฎหมายให้ถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว เมื่อเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน การตีความคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 91 ย่อมต้องมีความหมายเช่นเดียวกัน จะให้ความหมายนอกถ้อยคำไม่ได้ และจะตีความเพื่อขยายอำนาจของตนไม่ได้

4.1.2 แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ เป็นการตีความถ้อยคำในกฎหมายไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา และต้องตีความกฎหมายในทางที่เป็นไปได้สมเหตุสมผล หรือเกิดผลประหลาด โดยถ้อยคำตามตัวอักษร จะต้องตีความไปในทางที่จะละเว้นหรือไม่ให้บังเกิดผลอันไม่พึงปรารถนา ในกรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษร อาจตีความหมายได้เป็นสองนัยหรือมากกว่านั้น ศาลย่อมตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร และมีใช้ไปในทางที่ไม่สมควร หรือกรณีถ้อยคำในบทกฎหมายมีความหมายตามตัวอักษรขัดแย้ง แต่การตีความตามตัวอักษรจะก่อให้เกิดผลประหลาดหรือขัดแย้งต่อสามัญสำนึก หรือเกิดความอยุติธรรม ศาลต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁸ เช่น กรณีคดี Re Sigsworth (1935) โดยคดีนี้บุตรได้ฆ่ามารดาของตนเอง เพื่อหวังมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติการสืบมรดก ค.ศ. 1925 (The Administration of Estates Act, 1925) เป็นกฎหมายที่ให้บุตรเป็นผู้สืบสันดานเป็นทายาทโดยธรรม และกำหนดว่าผู้ใดก็ตามที่เป็นผู้สืบสันดานของเจ้ามรดก ย่อมมีสิทธิได้รับมรดกของเจ้ามรดกโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ แต่ปรากฏว่าศาลสหราชอาณาจักรได้ตัดสินให้จำเลยซึ่งเป็นผู้สืบสันดานฆ่าบุพการีเจ้ามรดกไม่มีสิทธิได้รับมรดก

⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 784/2562

⁸ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม, วารสารจุลนิติ 7, ฉบับที่ 4 (2553), หน้า 4-13.

เห็นได้ว่า ถ้าหากศาลจะถือตามตัวอักษรในกฎหมายฉบับนี้ ก็จะขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปว่า “ไม่มีผู้ใดที่พึงได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของตนเอง”⁹ เมื่อเปรียบเทียบการตีความบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 91 ในถ้อยคำ “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” หากศาลตีความเช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” หมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด ไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริตก่อน ย่อมก่อให้เกิดผลประหลาดและเกิดความขัดแย้ง และเกิดความอยุติธรรมขึ้น ดังนั้น การตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีขอบเขตอำนาจตามมาตรา 91 ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนตามหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการตีความขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความหมายถึงความผิดวินัยทุกฐานความผิดโดยไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริตนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาแนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการตีความมีการขยายความที่ก่อให้เกิดผลประหลาด เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา และยิ่งสร้างผลกระทบต่องบเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บังคับบัญชาที่ต้องดำเนินการทางวินัยอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริตมีอำนาจที่จะชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ว่ากระทำความผิดหรือไม่ และโทษจะได้รับก็มีทั้งโทษจำคุก ถูกไล่ออก ปลดออกจากราชการ เมื่อมีการตีความขยายความหมายเพิ่มมากขึ้นทั้งที่ไม่ถูกต้อง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกรงกลัวหากไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลก็จะถูกดำเนินการทางวินัยเสียเองฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

4.1.3 แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย

ในการตีความบทกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการอธิบาย ขยายความ และกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งการตีความต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน บัญญัติอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ การกระทำความผิดฐาน

⁹ วิสิฐ ญาณภีร์, บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ, คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม, (2557), หน้า 61.

ทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยไม่ได้บัญญัติให้ไต่สวนถึงการวินิจฉัยความผิดอื่น โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่ในการอธิบาย ขยายความ และกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” แตกต่างออกไป การตีความกฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายในเรื่องนี้เป็นผลมาจากความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและลำดับชั้นของกฎหมาย โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลำดับรอง การตีความจึงต้องสอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับบทบัญญัติก่อนหน้า อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 28 และได้ให้ความหมายถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว การบังคับใช้ มาตรา 91 ซึ่งอยู่ในหมวดหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องดูบทบัญญัติกฎหมาย มาตราก่อนหน้าว่าหมายความว่าอย่างไร การตีความเพื่อให้ตนเองมีอำนาจมากขึ้นจึงไม่ถูกต้อง และไม่เป็นไปตามหลักการตีความที่ถูกต้อง ดังนั้นแล้ว หากพิจารณาการตีความตามหลักตามการที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตีความว่าตนเองมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นได้ โดยไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามหลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจชี้มูลการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น หากจะชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตเสียก่อน ซึ่งอยู่ในขอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด

4.1.4 แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

จากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในอดีต พบว่ามีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐและการทุจริตในระบบราชการ โดยใช้ชื่อว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวมีความจำกัด ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการมีอำนาจเพียงในการชี้ว่ามีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ หากพบว่ามี

มูลความผิด ก็จะมีอำนาจเพียงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ถูกกล่าวหาเท่านั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเพื่อพิจารณาความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูล อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่งผลให้เกิดช่องทางการช่วยเหลือพรรคพวกหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการกำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตอย่างชัดเจนมากขึ้น¹⁰

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹¹ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹² และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹³ เห็นได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจจากอดีตจนถึงปัจจุบันในการชี้มูลความผิดทางวินัยตามรัฐธรรมนูญเฉพาะความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยไม่ได้มีการบัญญัติถึงความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะตีความว่าตนเองมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด โดยไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริต จึงไม่สอดคล้องขอบเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปัจจุบันว่าได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ ระเบียบเริ่มต้น คณะกรรมการชุดนี้ คือ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) อำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมทั้งการทุจริตและการกระทำผิดวินัยอย่างอื่นด้วย แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เป็น

¹⁰ แหล่งที่มา <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112416310492/20191124163234?>

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” พร้อมกันตัดอำนาจในการตรวจสอบเรื่อง “ประพฤติมิชอบ” ออกโดยมุ่งหมายให้ความผิวนัยเรื่องอื่น ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการ¹⁴

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการตีความตามประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้อำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตเท่านั้น การบัญญัติให้อำนาจในการการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้อง เป็นการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ได้บัญญัติลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 19 และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 30 ซึ่งเป็นการบัญญัติให้อำนาจเพิ่มอย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจเพิ่มในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้อง แต่การชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็จำต้องยึดอำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรตีความขยายอำนาจของตน และจะตีความว่าตนมีขอบเขตอำนาจในการดำเนินการทางวินัยได้ทุกฐานความผิดเหมือนเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้ไม่ เนื่องจากกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง และตามฉบับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ตั้งแต่แรก แต่ถ้อยคำดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ฉบับที่ประกาศบังคับใช้ โดยไม่ปรากฏการอธิบายโต้แย้ง จึงอนุมานได้ว่าผู้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีขอบเขตอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่า หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง หมายถึงความผิดทุกกรณีนั้นจึงไม่ถูกต้องตามการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

4.1.5 แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมาย อาจกระทำได้ใน 2 รูปแบบ คือค้นหว่าผู้ร่างกฎหมายมีนโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายบทนั้น หรือค้นหว่าบทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลา ตีความ มีวัตถุประสงค์อย่างไรซึ่งในอดีตมักมีปัญหาโต้แย้งกันเสมอ มาว่าจะถือตามความเห็นฝ่ายใด ซึ่งจากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

¹⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 34/2563

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดให้

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือประพฤติมิชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยในการไต่สวนและวินิจฉัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้ในทุกฐานความผิดหรือบทมาตราที่เกี่ยวข้อง”¹⁵

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด จึงมีการกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการวินัยต้องการที่จะไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด

แต่ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 31 ตุลาคม 2560 ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๘ (๑) และ (๒) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย”¹⁶

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 91 กำหนดให้

“เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้

¹⁵ แหล่งที่มา https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1565&filename=index

¹⁶ แหล่งที่มา https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1332&filename=draftconreleate2

ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

โดยบทบัญญัติตามร่างฉบับดังกล่าว มีปรากฏถ้อยคำคำว่า หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาหรือ ผลการสอบสวนหรือไต่สวนคดีใดมีมูล ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน หรือประธานคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่ามีมูล ความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่”

บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ระบุ “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” และตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่ได้บัญญัติถึงถ้อยคำ “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” และเมื่อสภานิติบัญญัติได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ปรากฏว่ามีการเพิ่มเติมข้อความ “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ใน มาตรา 91

ดังนั้น หากพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ทั้งฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหากได้ชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน สามารถส่งสำนวนวินัยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ และเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ถ้อยคำตามร่างกฎหมายดังกล่าว มีการแก้ไขจากคำว่า

“โดยในการไต่สวนและวินิจฉัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้ในทุกฐานความผิดหรือ บทมาตราที่เกี่ยวข้อง” เป็น

“คดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย”

เห็นได้ชัดว่าไม่ต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยในทุกฐานความผิดหรือบทมาตราที่เกี่ยวข้อง แต่ควรมีอำนาจในการชี้มูลความผิด

เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจของตนตั้งแต่ร่างฉบับแรกว่าให้รวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องกันด้วย ขณะเดียวกัน ร่างฉบับของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติความผิดที่เกี่ยวข้องกันในบทกฎหมายตั้งแต่ต้นเช่นกัน ดังนั้นจึงไม่สามารถถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการชี้มูลหรือไต่สวนความผิดทางวินัยในทุกฐานความผิด การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความขยายอำนาจของตนให้ครอบคลุมความผิดวินัยทุกฐานความผิดนั้น เป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การตีความดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความร้ายแรงผิดปกติ หรือกระทำความผิดในฐานทุจริตต่อหน้าที่ รวมถึงการกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังการปฏิรูปการเมือง โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. ในการบริหารงานบุคคลและการรักษาวินัย โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน¹⁷

4.2 การตีความความผิดที่เกี่ยวข้องตามแนวทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” ว่าตามบทบัญญัติในมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการ

¹⁷ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อกล่าวหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิดเดียวกัน¹⁸ โดยการตีความดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าไม่ไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน กล่าวคือ

4.2.1 แนวทางการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีหน้าที่เพียงการไต่สวนชี้มูลวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ มีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น¹⁹ ไม่ได้บัญญัติคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” แต่มีการมาเพิ่มในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม²⁰ และขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพิ่มเข้ามาในมาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมบังคับถึงคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย เมื่อพิจารณาตามหลักการตีความภาษาหรือไวยากรณ์ดังกล่าวแล้ว ความผิดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกับความผิดที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 28 ซึ่งความผิดฐานทุจริตเป็นความผิดทางวินัย ความผิดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจึงต้องเกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลแล้ว และเมื่อกฎหมายบัญญัติถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” ไว้ในมาตรา 91 ด้วย ก็ต้องมีการตีความถ้อยคำให้มีความหมายไปในทิศทางเดียวกัน มีความหมายเดียวกัน ไม่อาจตีความให้แตกต่างกันได้ และต้องอยู่ภายใต้อำนาจที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงขอบเขตอำนาจความผิดวินัยทุกฐานความผิด โดยไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต ผู้เขียนไม่อาจเห็นด้วย เป็นการตีความที่ขยายอำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์

4.2.2 แนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ

¹⁸ การเสวนาทวิภาคีศาลปกครองกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หัวข้อ การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติชี้มูล เมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2022 แหล่งที่มา <https://www.youtube.com/watch?v=erRhtNaE9Vo>

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

เมื่อพิจารณาแนวทางการตีความโดยเล็งผลเลิศ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความว่าคำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงขอบเขตอำนาจความผิดวินัยทุกฐานความผิด โดยไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต เป็นการตีความที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และเกิดความอยุติธรรม หากว่าผู้นั้นมีได้กระทำการทุจริต หากแต่เพียงประมาทเลินเล่อ โดยขาดองค์ประกอบในการกระทำความผิดฐานทุจริต แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกลับชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยอาศัยการตีความที่ขยายอำนาจตามความมาตรา 91 ในความผิดที่เกี่ยวข้อง และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นสำนวนการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 98 เช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นก็ต้องถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ซึ่งไม่สมเหตุสมผล และเป็นการตีความที่กว้างออกไปนอกเหนือจากความหมายของตัวอักษรถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการขยายอำนาจโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น การตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีขอบเขตอำนาจตามมาตรา 91 ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนตามหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการตีความขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

4.2.3 แนวทางการตีความตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย

ในการตีความบทกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับบทบัญญัติก่อนหน้านี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 28 และได้ให้ความหมายถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว การบังคับใช้มาตรา 91 ซึ่งอยู่ในหมวดหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องดูบทบัญญัติกฎหมายมาตราก่อนหน้า ดังนั้น การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยไม่ได้ดูบทบัญญัติก่อนหน้านี้และไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามหลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย การตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นไม่ถูกต้อง เป็นการตีความกฎหมายเพื่อให้ตนเองมีอำนาจมากกว่าที่ควรจะเป็น

4.2.4 แนวทางการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

เมื่อได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่างให้อำนาจในการชี้มูลความผิดเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม²¹ อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เสนอจะบัญญัติให้อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดก็ตาม แต่เมื่อมีกฎหมายบังคับใช้ ปรากฏว่าบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เสนอไม่ปรากฏในบทกฎหมาย อีกทั้งมีการจำกัดอำนาจให้สามารถชี้มูลความผิดฐานทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริต ให้สามารถชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องได้เมื่อได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นการตีความของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” หมายถึงความผิดทุกกรณีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย

4.2.5 แนวทางการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

จากการศึกษาเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ทั้งฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ปรากฏถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้อง” และไม่ปรากฏถ้อยคำคำว่า “ความผิดทุกฐานความผิดที่ทุกบทมาตรา” ที่ตามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีเจตนารมณ์กำหนดให้ตนเองมีอำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นแล้ว เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งผ่านการพิจารณาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และภายใต้รัฐธรรมนูญ จนประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เพียงการชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ มีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ มีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็หมายความว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติ การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตีความ

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301

อำนาจมากกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นไปตามหลักการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ในการตีความกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน จากการศึกษาพบว่าเมื่อใช้หลักในการตีความกฎหมายพิจารณาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากหลักการตีความกฎหมายตามภาษาหรือไวยากรณ์ หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างกฎหมาย หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย หรือหลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ยังคงพบปัญหาในความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายจากอดีตจนถึงปัจจุบัน และเจตนารมณ์ของเจ้าของกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับไม่ต้องตรงกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ในอดีตที่ผ่านมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีข้อมูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดทางวินัยและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย โดยไม่มีการโต้แย้ง และมีการถือปฏิบัติเรื่อยมาจนทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด และเจตนารมณ์ร่างกฎหมายฉบับที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอก็กำหนดให้สามารถชี้มูลความผิดวินัยได้ทุกฐานความผิด ดังนั้นในปัจจุบันเมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน การดำเนินการทางวินัยก็ยังคงเป็นปัญหาระหว่างหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตีความ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ใช้ช่องว่างตรงนี้เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือทางอาญากับผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยหากไม่ปฏิบัติตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนมากขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายจะกล่าวถึงบทสรุปของขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการสอบสวนความผิดฐานทุจริตและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย และจะต้องดำเนินการอย่างไรในกรณีที่ยังไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน โดยจะได้กล่าวถึงความไม่สอดคล้องกันในการตีความระหว่างกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตและองค์กรที่มีอำนาจในการตีความกฎหมาย และผลกระทบจากเหตุดังกล่าว จากนั้นผู้เขียนจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะต่อปัญหาดังกล่าวต่อไป

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาการตีความกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่รยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹⁰⁰ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่รยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹⁰¹ และให้รวมถึงหากอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตซึ่งรวมถึงการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย¹⁰² โดยที่มาตรา 91 แห่ง

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28.

¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 30.

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อได้ดำเนินการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต หรือความผิดที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนวินัยโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน¹⁰³ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปรากฏว่า มีการตีความถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกัน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะชี้มูลความผิดทางวินัย ฐานอื่นได้ จะต้องชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตก่อน จึงจะชี้มูลความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องได้¹⁰⁴ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับตีความว่า ถ้อยคำ “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นถ้อยคำที่แยกต่างหาก ไม่ติดกับข้อความใด ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยทุกฐานความผิดโดยไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยไม่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริต หากไม่ดำเนินการใช้สำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลเป็นสำนวนทางวินัย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็จะดำเนินการวินัยกับผู้บังคับบัญชาที่ละเว้นตามมาตรา 100 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แม้ว่าศาลปกครองได้มีคำพิพากษา ว่าการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาไม่อาจถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยได้ ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามที่ถูกกล่าวหา ตามขั้นตอนและกระบวนการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁰⁵ และสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ชี้มูลความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจึงไม่อาจถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัย

¹⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98.

¹⁰⁴ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 41/2563.

¹⁰⁵ คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562.

ดังกล่าวมาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกได้¹⁰⁶ แจ้งเวียนให้ส่วนราชการได้ถือปฏิบัติแล้วก็ตาม

5.1.2 หลักการตีความที่นำมาใช้

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องมีการตีความกฎหมายให้มีความชัดเจน โดยการอาศัยหลักการตีความกฎหมายมหาชน ได้แก่

1. หลักการตีความกฎหมายตามภาษาและไวยากรณ์ เป็นการค้นหาความหมายที่แท้จริงของถ้อยคำเพื่อให้ได้ความมุ่งหมาย ความหมายของภาษา ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไป หรือ และความหมายหมายทางกฎหมาย
2. หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ เป็นการขยายความหรือตีความบทกฎหมายตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องตีความกฎหมายในทางที่เป็นไปได้สมเหตุสมผล และไม่เกิดผลประหลาด
3. หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง เป็นการหาความหมายตามระบบหรือโครงสร้างโดยพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งของบทกฎหมายที่ผู้ตีความต้องการไขความว่าอยู่ในหมวดหมู่หรือส่วนใดของกฎหมาย และกฎหมายนั้นจัดอยู่ในสาขาใด บทมาตราก่อนหน้านี้และบทมาตรานี้สัมพันธ์กับบทมาตราที่เป็นวัตถุแห่งการตีความในลักษณะอย่างไร เป็นเหตุเป็นผลกันหรือไม่¹⁰⁷
4. หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย เป็นการค้นหาความหมายโดยผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในเวลาที่มีการตราบทกฎหมายนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบททางทฤษฎีขณะที่มีการตรากฎหมายนั้น และความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายนั้นประกอบกัน¹⁰⁸
5. หลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นการหาความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมาย โดยศึกษาจากความตั้งใจของผู้บัญญัติกฎหมาย หรือพิจารณาประวัติศาสตร์ความเป็นระบบ คุณธรรมทางกฎหมาย หรือใช้หลักการตีความอื่นประกอบได้อย่างอิสระ

¹⁰⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ลับ ที่ นร 1011/ล 2124 เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (3 พฤศจิกายน 2563).

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน’ (2553) 4 วารสารจุลนิติ 63-68.

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง 63-68.

ซึ่งการตีความโดยใช้หลักการตีความกฎหมายมหาชน ไม่อาจจะตีความได้โดยอาศัยหลักการเพียงหลักการเดียว อาจต้องใช้หลักการสองหลักการขึ้นไปเพื่อให้ทราบเจตนาที่แท้จริงในการบังคับใช้และความหมายที่แท้จริง อันจะทำให้มีการบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง

5.1.3 วิเคราะห์แนวทางการตีความกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์การตีความของศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการชี้มูลความผิดทางวินัยความผิดที่เกี่ยวข้อง นั้น พบว่า

1. การตีความตามแนวทางที่ศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตีความว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ จะต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริตซึ่งเป็นความผิดหลักก่อน จึงจะชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ หากไม่ชี้มูลความผิดฐานทุจริตแล้วหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนทางวินัย โดยการตีความนี้เป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายมหาชน กล่าวคือ

1) การตีความตามหลักการตีความภาษาและไวยากรณ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเท่านั้น หากจะชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นจะต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริต ก่อนจึงจะชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจในการชี้มูลความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน ซึ่งตามมาตรา 28 ประกอบมาตรา 30 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน เมื่อเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน การตีความคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 91 ย่อมต้องมีความหมายเช่นเดียวกัน จะให้ความหมายนอกถ้อยคำไม่ได้ และจะตีความเพื่อยขยายอำนาจของตนไม่ได้

2) การตีความตามหลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ การตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีขอบเขตอำนาจตามมาตรา 91 ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งกฎหมายเขียนไว้อย่างชัดเจนตามหลักการตีความตามหลักภาษาหรือไวยากรณ์แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการตีความขยายความหรือตีความตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

3) การตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กับคุณค่าพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ตามความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและลำดับชั้นของ

กฎหมาย และสอดคล้องกับบทบัญญัติก่อนหน้านี้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 28 และได้ให้ความหมายถ้อยคำคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ไว้ในมาตรา 30 แล้ว การบังคับใช้มาตรา 91 ซึ่งอยู่ในหมวดหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องดูบทบัญญัติกฎหมายมาตราก่อนหน้าว่าหมายความว่าอย่างไร

4) การตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว รัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันให้อำนาจการชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตเท่านั้น

5) การตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจตีความขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ และเจตนารมณ์ตั้งแต่การยกร่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะบัญญัติให้สามารถชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิดก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ใช้บังคับ บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขและจำกัดอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยได้เฉพาะความผิดฐานทุจริต และความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตเท่านั้น

2. การตีความตามแนวทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตีความว่า มีไต่สวนชี้มูลความผิดฐานวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 91 ใช้คำว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ซึ่งใช้คำว่า “หรือ” อันหมายถึงความผิดทางวินัยทุกฐานความผิด และถ้อยคำดังกล่าว เป็นถ้อยคำที่ไม่ได้ต่อเนื่องจากคำว่าฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นข้อความที่แยกต่างหาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและมีมติวินิจฉัยการกระทำผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด เพราะข้อความหาเกี่ยวพันกันในมูลความผิดเดียวกัน เป็นการตีความที่เป็นการขยายอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เป็นไปตามหลักการตีความตามหลักการตีความภาษาและไวยากรณ์ หลักการตีความกฎหมายตามระบบหรือโครงสร้าง หลักการตีความกฎหมายตามประวัติความเป็นมาของกฎหมาย และหลักการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ดังนั้น ในการตีความอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าศาลและหน่วยงานที่มีอำนาจได้ตีความขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการดำเนินการทางวินัยไว้อย่างถูกต้องแล้ว แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังยืนยันขอบเขตอำนาจของตนในการชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดที่เกี่ยวข้องว่ามีอำนาจชี้มูลทุกฐานความผิด และเป็นปัญหาจนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีการโต้แย้งการตีความดังกล่าวระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบองค์กรตรวจสอบการทุจริตของประเทศสิงคโปร์แล้ว มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการทุจริตในการตรวจสอบและดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐใดบ้างที่อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต และไม่ได้ให้อำนาจองค์กรตรวจสอบการทุจริตมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย จึงไม่ต้องอาศัยการตีความ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ให้องค์กรตรวจสอบการทุจริตมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายบริหารงานบุคคลและกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยจะอาศัยเพียงการตีความกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องกันดังกล่าวจากการตีความกฎหมาย ต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรให้กฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตมีความชัดเจน ไม่ต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมาย และสอดคล้องกับกฎหมายบริหารงานบุคคลในการดำเนินการทางวินัยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรฐานเดียวกัน และการดำเนินการทางวินัยสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น หากอาศัยเพียงการตีความกฎหมายก็จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้เหมือนปัจจุบันหากข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลง หรือสภาพทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัย ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การตีความอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามหลักกฎหมายมหาชน พบว่าการบังคับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการชี้มูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตเสียก่อน จึงจะชี้มูลความผิดฐานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับไม่เห็นด้วย และยังคงยืนยัน

อำนาจตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยถ้อยคำที่ว่า “หรือความผิดที่เกี่ยวข้อง” เป็นถ้อยคำที่แยกจากคำอื่น จึงหมายถึงการชี้มูลความผิดวินัยทุกฐานที่ไม่ต้องชี้มูลความผิดฐานทุจริตก่อน เมื่อมีการตีความที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและศาล หน่วยงานของรัฐ และยังคงเป็นประเด็นโต้แย้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนในฐานะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัย เห็นว่าการอาศัยเพียงการตีความไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. ในระยะแรกควรมีการแก้ไขขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการไต่สวนและชี้มูลความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยฐานความผิดอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริตเป็นไปโดยชอบ และไม่ถูกเพิกถอนคำสั่งในภายหลังโดยศาลปกครอง จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการดำเนินการทางวินัยกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดฐานอื่นที่มีได้เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษตามกฎหมายบริหารงานบุคคล ดังนั้น เมื่อได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการทางวินัยความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว จะทำให้การดำเนินการทางวินัยมีความชัดเจน รวดเร็วมากขึ้น สัมฤทธิ์ผลและชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม “หรือความผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต” ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งการกำหนด “หรือความผิดวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต” จะทำให้การดำเนินการทางวินัยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นไปโดยถูกต้อง ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย และผู้ปฏิบัติที่มีหน้าที่ดำเนินการทางวินัยไม่ต้องใช้ส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จัดส่งตามมาตรา 98 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นสำนวนทางวินัย หากฐานความผิดทางวินัยที่ชี้มูลนั้น ไม่มีความผิดทางวินัยฐานทุจริต และควรเพิ่มบทเฉพาะกาลให้ใช้บังคับการดำเนินการทางวินัยความผิดฐานอื่นที่มีใช้ความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตตามมาตรา 91 ก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายด้วย ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผู้เขียนได้เสนอมาพร้อมนี้

2. สำหรับการแก้ไขระยะยาว ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเกิดจากการบงกชบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการทุจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้คำนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น”¹⁰⁹ เป็นการบัญญัติกฎหมายที่สามารถตีความได้หลายรูปแบบตามความเห็นของผู้ที่ตีความกฎหมาย ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความเช่นเดียวกับประเด็นที่ผู้เขียนได้ศึกษา ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากประเทศไทยต้องการแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันอย่างได้ผล ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีขอบเขตอำนาจเฉพาะในการดำเนินการทางอาญากับผู้ทุจริต โดยการกำหนดพฤติกรรมแห่งการกระทำผิด เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่มีการกำหนดอำนาจขององค์กรป้องกันและตรวจสอบการทุจริต และกำหนดพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการทุจริตไว้อย่างชัดเจน โดยไม่มีบงกชบัญญัติที่คลุมเครือว่าการกระทำผิดที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดฐานทุจริตหรือไม่ หรือลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และเมื่อดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติสามารถพิจารณาลงโทษได้ทันที โดยไม่ต้องมีประเด็นโต้แย้งในการตีความว่าการกระทำลักษณะดังกล่าวเป็นการทุจริตหรือเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือไม่ ทำให้การป้องกันและตรวจสอบการทุจริตในประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพอย่างมาก ซึ่งจากการศึกษากฎหมายองค์กรตรวจสอบการทุจริตของสิงคโปร์ได้มีกำหนดพฤติกรรมความผิดฐานทุจริตที่จะต้องได้รับโทษทางอาญา¹¹⁰ ดังนี้

1) บุคคลใดที่กระทำการด้วยตนเองหรือโดยหรือร่วมกับบุคคลอื่น

ก. ชักชวนหรือรับโดยทุจริต หรือตกลงที่จะรับสิ่งตอบแทนใดๆ เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นใด เพื่อจูงใจหรือตอบแทน หรือด้วยเหตุผลอื่นใด

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 4.

¹¹⁰ Prevention of Corruption Act 1960 (2020 Revised Edition)

ข. ให้ สัญญา หรือเสนออย่างทุจริตแก่บุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ของบุคคลนั้นหรือบุคคลอื่น สิ่งตอบแทนใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัล หรือด้วยเหตุผลอื่นใด

2) บทลงโทษสำหรับการทำธุรกรรมทุจริตกับตัวแทน

ก. ตัวแทนใด ๆ ยอมรับหรือได้รับโดยทุจริต หรือตกลงที่จะยอมรับหรือพยายามรับสิ่งตอบแทนจากบุคคลใด ๆ สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่นใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการทำการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ

ข. บุคคลใดให้หรือตกลงที่จะให้หรือเสนอสิ่งตอบแทนใด ๆ โดยทุจริตแก่ตัวแทนใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการทำการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ

ค. บุคคลใดมอบให้กับตัวแทนโดยเจตนา หรือหากตัวแทนใช้ใบเสร็จ บัญชี หรือเอกสารอื่นใดที่ตัวการสนใจโดยมีเจตนาที่จะหลอกลวงผู้มอบอำนาจของตน และซึ่งมีข้อความใด ๆ ที่เป็นเท็จ ผิดพลาด หรือมีข้อบกพร่องในรายละเอียดสำคัญใด ๆ และซึ่งเท่าที่บุคคลนั้นทราบ มีจุดประสงค์เพื่อให้ตัวการเข้าใจผิด

3) บุคคลที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดตามข้อ 1 หรือ ข้อ 2 หากเรื่องหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับความผิดนั้นเกิดขึ้นเป็นสัญญาหรือข้อเสนอสัญญากับรัฐบาลหรือแผนกใด ๆ ของรัฐบาล หรือกับหน่วยงานสาธารณะใด ๆ หรือสัญญาช่วงเพื่อดำเนินการใด ๆ ที่รวมอยู่ในสัญญาดังกล่าว

4) ในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับบุคคลใด ๆ ในข้อหาความผิดภายใต้ข้อ 1 หรือ ข้อ 2 มีการพิสูจน์ได้ว่าการจ่ายหรือให้หรือรับสิ่งตอบแทนใด ๆ โดยบุคคลใด ๆ ในการจ้างงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ โดยหรือจากบุคคลหรือตัวแทนของบุคคลที่ได้มีหรือกำลังหาช่องทางในการติดต่อกับรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ การตอบแทนดังกล่าวจะถือว่าได้รับการจ่ายหรือให้และรับโดยทุจริตในฐานะสิ่งจูงใจหรือรางวัลดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เว้นแต่มีการพิสูจน์เป็นอย่างอื่น ผู้ยอมรับความพอใจย่อมมีความผิด แม้ว่าจะไม่ได้ทำเพื่อจุดประสงค์นั้นก็ตาม ฯลฯ

5) การดำเนินการกับตัวแทน

ก. ในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับตัวแทนใด ๆ ในความผิดใด ๆ ภายใต้ข้อ 2 พิสูจน์ได้ว่าตัวแทนนั้นยอมรับ รับ หรือตกลงที่จะยอมรับ หรือพยายามรับสิ่งตอบแทนใด ๆ โดยทุจริต โดยมีเหตุผลที่จะเชื่อหรือสงสัยว่าสิ่งตอบแทนนั้นถูกเสนอให้เป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการงดเว้นการทำการใด ๆ หรือสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำต่อบุคคลใด ๆ เกี่ยวกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ ตัวแทนนั้นจะต้องมีความผิดภายใต้มาตราดังกล่าว แม้ว่าตัวแทนจะไม่มีอำนาจ สิทธิ หรือโอกาสที่จะทำเช่นนั้น

ข. ในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับบุคคลใด ๆ ในความผิดใด ๆ ตามข้อ 2 พิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นได้ให้ ตกลงจะให้ หรือเสนอสิ่งตอบแทนใด ๆ อย่างทุจริตแก่ตัวแทนใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใด ๆ หรือสำหรับการแสดงหรือการละเว้นการกระทำต่อบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุให้เชื่อหรือสงสัยว่าตัวแทนมีอำนาจ สิทธิ หรือโอกาสในการทำ แสดง หรือละเว้นการกระทำดังกล่าว และการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการ ตัวแทนนั้นจะต้องมีความผิด แม้ว่าตัวแทนจะไม่มีอำนาจ สิทธิ หรือโอกาส หรือการกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือธุรกิจของตัวการก็ตาม

6) การลักลอบถอนประมูลโดยทุจริต

ก. ผู้ที่มีเจตนาที่จะขอรับสัญญาจากรัฐบาลหรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ สำหรับการทำงานใด ๆ การให้บริการใด ๆ การทำสิ่งใด ๆ หรือการจัดหาสิ่งของ วัสดุหรือสารใด ๆ และเสนอสิ่งตอบแทนใด ๆ แก่บุคคลใด ๆ ที่ยื่นประกวดราคาสำหรับสัญญาดังกล่าว เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการถอนประกวดราคานั้น หรือ

ข. ผู้ซึ่งเรียกร้องหรือรับสิ่งตอบแทนใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการถอนการเสนอราคาที่ทำขึ้นสำหรับสัญญานั้น

7) การติดสินบนสมาชิกรัฐสภา บุคคลใดก็ตาม

ก. ผู้ที่เสนอสิ่งตอบแทนใด ๆ แก่สมาชิกรัฐสภาในฐานะสิ่งจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใด ๆ ในฐานะสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว หรือ

ข. ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเรียกร้องหรือรับสิ่งตอบแทนใด ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใด ๆ ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

8) การติดสินบนสมาชิกสภานิติบัญญัติ

ก. ผู้ซึ่งเสนอสิ่งตอบแทนใด ๆ แก่สมาชิกในหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นสิ่งจูงใจหรือรางวัลสำหรับการที่สมาชิกละเลยหรือละเลยในการประชุมของหน่วยงานของรัฐ การที่สมาชิกรับผิดหรือละเว้นการปฏิบัติหรือความช่วยเหลือในการจัดหา เปรต ล่าช้า ชัดขวางหรือป้องกันการปฏิบัติการอย่างเป็นทางการใด ๆ หรือความช่วยเหลือของสมาชิกในการจัดหาหรือป้องกันการผ่านคะแนนเสียงหรือการมอบสัญญาหรือผลประโยชน์ใด ๆ หรือ

ข. ผู้ที่เป็นสมาชิกของหน่วยงานของรัฐ เรียกร้องหรือรับสิ่งตอบแทนใด ๆ เป็นแรงจูงใจหรือรางวัลสำหรับการกระทำดังกล่าว หรือการละเว้นการกระทำดังกล่าว

9) เมื่อจะต้องลงโทษเพิ่มเติมนอกเหนือจากโทษอื่น

ก. ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้บุคคลใดมีความผิดฐานกระทำความผิด โดยยอมรับสิ่งตอบแทนใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ ถ้าสิ่งตอบแทนนั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่งหรือสามารถประเมินมูลค่าของสิ่งตอบแทนนั้นได้ ศาลจะต้องสั่งให้บุคคลนั้นชำระเงินเป็นค่าปรับนอกเหนือจากการลงโทษอื่นใดภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง โดยจะต้องเป็นเงินจำนวน

เท่ากับจำนวนเงินสิ่งตอบแทนนั้นหรือตามความเห็นของศาลแล้วเท่ากับมูลค่าของสิ่งตอบแทนนั้น และค่าปรับดังกล่าวจะต้องเรียกเก็บได้เป็นค่าปรับ

ข. ในกรณีที่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด 2 กระทั่งขึ้นไปเพื่อแลกกับเงินสินบนอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานความผิดหนึ่งหรือหลายกระทั่ง และศาลได้พิจารณาความผิดที่ค้างอยู่อื่น ๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิพากษาโทษ ศาลอาจเพิ่มโทษที่ระบุเป็นจำนวนไม่เกินจำนวนเงินหรือมูลค่ารวมของเงินสินบนที่ระบุไว้ในข้อกล่าวหาสำหรับความผิดที่นำมาพิจารณาดังกล่าว

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์มีบทกำหนดความผิดฐานทุจริตไว้อย่างชัดเจน โดยหากมีการกระทำความผิดตามที่บัญญัติ บุคคลนั้นจะถูกลงโทษทางอาญา โดยมีโทษปรับและจำคุก และจากการศึกษาไม่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจองค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีอำนาจดำเนินการทางวินัย หากแต่ในกฎหมายที่กำหนดการดำเนินการทางวินัยจะมีบทบัญญัติในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแล้ว บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีทางอาญาก็ให้ดำเนินการตามที่กำหนดซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากประเทศไทยที่ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติดังกล่าว หากมีการกระทำความผิดทั้งทางวินัยหรือทางอาญาก็จะมีการดำเนินการที่แยกออกจากกัน โดยในประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยที่ให้นำผลการดำเนินคดีอาญามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการทางวินัย จึงทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมองว่าตนควรมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ทุกฐานความผิด เพราะหากให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเองแล้ว การดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำความผิดก็คงไม่สามารถที่จะลงโทษอย่างร้ายแรงได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายที่ในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้เป็นแนวทางเดียวกัน มีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้โดยตรงไม่ต้องอาศัยการตีความกฎหมาย

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ (แก้ไขมาตรา 91)

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันปรากฏปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยขององค์กรตรวจสอบการทุจริตในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้การดำเนินการทางวินัยเพื่อพิจารณาลงโทษแก่ข้าราชการที่ถูกองค์กรตรวจสอบการทุจริตชี้มูลความผิดไม่เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยดำเนินการทางวินัยได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น สมควรให้มีการดำเนินการทางวินัยกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริตมีความชัดเจน กรณีองค์กรตรวจสอบการทุจริตชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นอันมิใช่ความผิดวินัยฐานทุจริต อันจะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การทางวินัยสัมฤทธิ์ผลและชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาพที่ 5.1 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 91 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และให้ใช้ความต่อไปนี้

“มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ในกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป”

มาตรา 4 บทบัญญัติมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการทางวินัยซึ่งได้ดำเนินการก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 5.1 ตารางเปรียบเทียบมาตรา 91 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

รายการ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	
	มาตรา 91 (เดิม)	มาตรา 91 (แก้ไข)
	“มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป”	“มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดทางวินัยที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดฐานทุจริต ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ในการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องคดีต่อไป (2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดทางวินัยที่เกี่ยวเนื่องกับความผิดฐานทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยต่อไป”

รายการอ้างอิง

หนังสือ

ภาษาไทย

สำนักงาน ก.พ., การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วย
การดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 2557.

กิตติศักดิ์ ปกติ, ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ (พิมพ์ครั้งที่ 7
สำนักพิมพ์วิญญูชน 2567).

-- เอกสารประกอบการศึกษาวิชากฎหมายลักษณะนิติกรรมสัญญา.

จิตติ ดิงศภัทย์, การใช้การตีความกฎหมาย (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552).

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การตีความกฎหมาย (ชวนพิมพ์การพิมพ์ 2523).

ปวิณ ณ นคร, วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย (สำนักงาน ก.พ. 2558).

ปรีดี เกษมทรัพย์, การใช้และการตีความกฎหมาย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526).

ประชุม โฉมฉาย, หลักทั่วไปเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมาย ในการใช้การตีความกฎหมาย
(พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552).

ภุชชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 16 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2567).

เมตต์ เมตต์การุณจิต, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน (พิมพ์ครั้งที่ 1 ไทยวัฒนาพานิช
2525).

วิทยากร เชียงกุล, แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล เปรียบเทียบกับประเทศอื่น (สำนักพิมพ์
สายธาร 2549).

วรกฤต วรรณรัตน์, ปัญหาการตีความ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา
เสพติด พ.ศ. 2545, (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงาน
ศาลยุติธรรม 2557).

วิรัชฐา แสงสุข, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง 2549).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้การตีความกฎหมาย (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2552).

วิสิฐ ญาณภริต และคณะ, หลักนิติธรรม : บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ (คณะกรรมการอิสระ
ว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม 2558).

สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 2530.

สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 2554.

สำนักงาน ก.พ., การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 2557.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ, หลักการตีความกฎหมายมหาชน 2551.

<<https://elibrary.constitutionalcourt.or.th/research/download.php?ID=116>>

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, การตีความกฎหมายอาญา (สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม 2551).

หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 16, สำนักพิมพ์ประกายพรึก 2538).

-- การศึกษาวิชากฎหมาย (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546)

ภาษาต่างประเทศ

Dale S.Beach, Personnel: The Management of People at Work (2nd edn, New York: Macmillan 1980).

บทความ

ภาษาไทย

จิตติมา เกียนมิตรภาพ, ‘การดำเนินการทางวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นที่มีใช้ฐานทุจริตต่อหน้าที่’ (2563).

<<https://mspc.ocsc.go.th/sites/default/files/2020-02/jittima.pdf>>

ชำนาญ จันทรเรือง, ‘การตีความรัฐธรรมนูญ’ (2565) 19 มติชนสุดสัปดาห์

<https://www.matichonweekly.com/column/article_590879>

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ‘ความสำคัญของการตีความในวิชาชีพกฎหมาย’ (2551) พฤษภาคม-สิงหาคม นิตยสารตุลาการ.

-- ‘หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม’ (2553) 4วารสารจุลนิติ.

นพดล เสงเจริญ, ‘การตีความรัฐธรรมนูญ’ (2548).

<<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=398>>

-- ‘องค์กรอิสระ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูประบบราชการ’ (2549).

<<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>>

ปิยนถ รอดมัย, ‘การเสนอความเห็นทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติ’ (2558) สถาบันพระปกเกล้า.

พรอุมมา วงศ์เจริญ, ‘การตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการตีความโดยการขยายความคำว่า ใช้กำลังประทุษร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญาของศาลไทยในปัจจุบัน : ศึกษากรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12983/2558’ (2562) มิ.ย.-ก.ค. วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น.

มงคล เทียนประเทืองชัย, ‘ทฤษฎีอรรถปริวรรตศาสตร์กับการตีความกฎหมาย’ (2553) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ‘การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน’ (2553) 4 วารสารจุลนิติ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.’ 2564.

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ‘การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ’ (2555) เอกสารความรู้ สตร.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, ‘การตีความกฎหมายอาญาเยอรมัน’ (2540) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิวัฒน์ สุดสาว, ‘หลักการตีความรัฐธรรมนูญ’ (2553) 4 วารสารจุลนิติ.

อักษราทร จุฬาลักษณ์, ‘หลักทั่วไปในการตีความในกฎหมายของอิตาลี’ (2512) 3 วารสารนิติศาสตร์.

อัจฉริยา ชูตินันท์, ‘นิติวิธีในการตีความกฎหมายอาญาของประเทศไทย’ (2562) 107 วารสารสุทธิปริทัศน์.

อัญมณี สัจจาสัย, ‘กฎหมาย ป.ป.ช. ยุคปราบโกง ตอน ยกเครื่อง ป.ป.ช.’ (2565) สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อริยพร โพธิ์ใส, ‘หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา’ (2553) 4 วารสารจุลนิติ.

<<https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/main.php?filename=index>>

วิทยานิพนธ์และการค้นคว้าอิสระ

ภาษาไทย

กชพัฒน์ บำรุงศรี, ‘คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการป้องกันการทุจริต’, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

เชิดธวัช ชัยปัน, ‘คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการได้ส่วนชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่ง’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2562).

โชคดี หนูชัยแก้ว, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน : ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดวินัย’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2559).

ณัฐดนัย นาควัชร, ‘ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบทางวินัยของข้าราชการพลเรือน’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

เทพกร เดชา, ‘การตีความรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527).

ธีรพัฒน์ สงละอ, ‘การอุดช่องว่างกฎหมายภาษีอากร’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2562).

นันทวัฒน์ รัฐนนท์ เนื่อนิม, ‘ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรวินัยข้อพิพาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช.’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

ภูมิภักษ์ รัตนะวัน, ‘ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของคดีทุจริตและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

ยุทธพล ทวีตา, ‘การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและพัฒนาการจัดการปัญหาการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.’ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).

ศุภศักดิ์ นิยมธรรม, ‘ปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงานเทศบาลและการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหา’ (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537).

สกุลกานต์ หนองหาร, ‘การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561).

สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, ‘ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม’ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).

อนงนาท ชีวานันทกุล, ‘การตีความรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษากรณีการตีความที่แตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2551).

อื่นๆ

ภาษาไทย

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ, รองประธานศาลปกครองสูงสุด และคณะ, ‘การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติชี้มูล’ (การเสวนาทวิภาคีศาลปกครองกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 24 พฤษภาคม 2565

<<https://www.youtube.com/watch?v=erRhtNaE9Vo>>.

พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพิธีพระราชทานกระบี่ และปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ และโรงเรียนนายเรืออากาศ (25 มีนาคม 2524).

วิชณุ เครืองาม , ‘การตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย’ (ปาฐกถาพิเศษ 20 กรกฎาคม 2561).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,

<https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf>

