

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย ข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹

สาริศ บรรเทิง²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการพื้นฐาน และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ และวินิจฉัยชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 โดยหากผลของการไต่สวนข้อเท็จจริงพบว่ามีความผิดทางอาญาและมีความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัย โดยความผิดทางอาญาจะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนความผิดทางวินัยจะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา³นั้น เพื่อพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดโดยหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก แต่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยที่จะลงแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นการดำเนินการเพื่อมีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันความ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิจิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จริงเกียรติ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิจิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนนะเศรษฐกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เป็นธรรมและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้ง คู่ครองสิทธิและเสรีภาพผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ที่จะถูกลงโทษทางวินัยด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 พบว่ายังมีปัญหาในหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไว้ในมาตรา 17 (4) ว่า “ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ” โดยในถ้อยคำของบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจน จึงต้องวิเคราะห์จากถ้อยคำในตัวของมาตรา 17 (4) คำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ซึ่งคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ได้นิยามความหมายไว้ในมาตรา 3 วรรคสองของพระราชบัญญัติเดียวกันว่า “ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติดมิชอบในภาครัฐ” ซึ่งในคำนิยามดังกล่าวยังไม่ปรากฏคำว่าความผิดทางวินัยไว้แต่อย่างใด แต่พบว่ามีคำที่สามารถแยกออกได้เป็น 2 คำคือ “ทุจริตต่อหน้าที่” และคำว่า “ประพฤติดมิชอบ” ซึ่งได้มีคำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ในมาตรา 3 วรรคสามว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น” และกฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า “ประพฤติดมิชอบ” ไว้ในมาตรา 3 วรรคสี่ว่า “ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน” จะเห็นได้ว่า ทั้งคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” และคำว่า “ประพฤติดมิชอบ” ดังกล่าวไม่ได้มีความหมายถึงความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งทั้ง 2 คำ คือ “ทุจริตต่อหน้าที่” และ “ประพฤติดมิชอบ” รวมกันเป็นความหมายของคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” จากการตรวจสอบคำนิยามดังกล่าวข้างต้นแล้วไม่ได้มีความหมายถึงความผิดทางวินัยแต่อย่างใด ซึ่งคำนิยามดังกล่าวเชื่อมโยงไปยังอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในมาตรา 17 (4) โดยเมื่อคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ไม่ได้มีความหมายครอบคลุมถึงความผิดทางวินัยด้วย จึงทำให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 17 (4) ไม่รวมถึงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยด้วย อีกทั้งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติว่ามูลความผิดทางวินัยหมายถึงความผิดทางวินัยฐานใดบ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำ ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาปรับเข้ากับระเบียบ กฎหมาย หรือข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่

ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นความผิดทางวินัยในฐานความผิดใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะพิจารณาข้อมูลในฐานความผิดทางวินัยฐานนั้น โดยหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการพลเรือนและพฤติการณ์การกระทำ ความผิดของข้าราชการพลเรือนรายนั้นเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในฐานความผิดใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนรายนั้น ในฐานความผิดนั้น และเมื่อมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแล้วประธานกรรมการจะส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่รวมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นการส่งตามบทบังคับของกฎหมายมาตรา 40 แต่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ระบุถึงอำนาจในการได้สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาไว้ชัดเจน การที่กฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหารายนั้นเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติชี้มูล เป็นการนำเอาผลการได้สวนข้อเท็จจริงคดีอาญามาแจ้งผลทางวินัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน แต่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ออกคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ซึ่งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทำสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องดำเนินการโดยผู้มีอำนาจซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนด ตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และเป็นหลักการพื้นฐานของการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย กล่าวคือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) เป็นความเสมอภาคในกระบวนการ หรือการดำเนินการที่กระทำโดยผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ในที่นี้คืออำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย และการดำเนินการทางวินัยมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญา และมีความมุ่งหมายที่ต่างกัน โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษตามกฎหมาย แต่การดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการทางปกครองเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้อยู่ในระเบียบการที่จะนำผลการได้สวนข้อเท็จจริงทางอาญามาใช้เป็นหลักในการลงโทษทางวินัยจึงไม่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองและการดำเนินการทางวินัยในหลักของการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) แต่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการ ซึ่งเป็นความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการออกคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ปัญหาการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐมีมติมอบหมายเลขานุการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทน โดยการมอบหมาย พนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่อง กล่าวหาไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว การไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถดำเนินการได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 32 หรือมอบหมาย เลขานุการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายเลขานุการดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงแทน ซึ่งเลขานุการ (เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท.) จะมีคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนอีกทอดหนึ่ง ตามมาตรา 23/2 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้ง 3 วิธีการดังกล่าวข้างต้น ผลผลิตที่ได้คือ รายงานและสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริง และจะต้องนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อวินิจฉัยชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย เช่นเดียวกัน แต่องค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริงแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 6 กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการไต่สวน ข้อเท็จจริงอย่างต่ำจำนวน 3 คน แต่ในกรณีการมอบหมายให้เลขานุการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนจะใช้ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน การมอบหมายให้เลขานุการ ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ข้อ 5 วรรคสอง กำหนดให้เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้ แต่จะมอบหมายเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงแทนไม่ได้ เพราะระเบียบกำหนดให้มอบหมายได้เฉพาะพนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งระเบียบดังกล่าว ไม่ได้กำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนไว้ชัดเจน จึงมีผลให้สามารถมอบหมาย พนักงาน ป.ป.ท. เพียง 1 คนก็ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และในทางปฏิบัติเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 2 คนขึ้นไปในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน จึงมีปัญหาในความ ไม่ชัดเจนในจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ที่จะมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงแทน ซึ่งกระบวนการในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการดำเนินการเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย อันเป็นการกระทำทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เกิด ความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเป็นหลักประกันในการทำงานของข้าราชการ ในการ ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการเมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จะต้องดำเนินการ สอบสวนโดยใช้วิธีการและมาตรฐานเดียวกัน โดยหากเป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน หรือ เป็นข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการหรือมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากใช้วิธีการ หรือมาตรฐานที่ต่างกันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักของความเสมอภาค ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยการมอบหมายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็น

เบื้องต้นแทน ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้จะมีการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน อีกทอดหนึ่ง ซึ่งวิธีการนี้นอกจากจะมีความไม่ชัดเจนในจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วยังมีความแตกต่างจากการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปองค์คณะ โดยมีประธานอนุกรรมการ อนุกรรมการ อนุกรรมการและเลขานุการ และจะมีอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ จึงมีความ แตกต่างในจำนวนองค์คณะที่เป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับ การดำเนินการทาง วินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กรณีความผิดวินัยร้ายแรงจะมี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยจำนวน 3 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และ กรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการวินัย พ.ศ. 2556 ข้อ 18 ซึ่งการไต่สวน ข้อเท็จจริงหรือการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยควรมีการดำเนินการลักษณะเดียวกันตามหลักการพื้นฐานของการ ดำเนินการทางวินัยและการกระทำทางปกครอง คือหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) ในการได้รับ การปฏิบัติจากรัฐที่เหมือนกันในบุคคลที่มีสาระอย่างเดียวกัน ในวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งรวมถึง องค์ประกอบในเรื่องจำนวนองค์คณะหรือจำนวนผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในหนึ่งคดีจึงต้องมี จำนวนเท่ากันในการไต่สวนข้อเท็จจริงข้าราชการพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะมีสาระสำคัญอย่าง เดียวกัน แต่ในแต่ละคดีอาจมีความหนักเบาหรือขนาดของคดีไม่เท่ากัน มีความเสียหายไม่เท่ากัน ในการ เลือกใช้วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริง และการกำหนดจำนวนองค์คณะผู้ทำหน้าที่ไต่สวนในแต่ละคดีจึงอาจมา กน้อยแตกต่างกันโดยใช้หลักการพอสมควรแก่เหตุ (Fair Principles for Reasoning) คือ วิธีการหรือมาตรการ ที่ฝ่ายปกครองใช้ให้เป็นตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องเหมาะสม จำเป็น อีกทั้งมาตรการที่ใช้ต้องได้สัดส่วน กับเป้าหมายที่จะได้รับ จำนวนองค์คณะผู้ทำหน้าที่ไต่สวนจึงอาจมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันในแต่ละคดี แต่ต้องมีเกณฑ์มาตรฐานซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะอนุกรรมการอย่าง หรือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงอย่างน้อยต้องมีองค์คณะจำนวน 3 คน เพื่อเป็นมาตรฐานและเป็น หลักประกันในการให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของจำนวนองค์คณะผู้ทำ หน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงยังทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ว่าอย่างน้อยจำนวนผู้ไต่สวน ข้อเท็จจริงเป็นเท่าใด อันเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครอง คือ หลักความชัดเจนแน่นอนและการ คาดหมายได้ (Clarity and Predictability Principles) ซึ่งเป็นการคาดหมายจากผู้ถูกกล่าวหาซึ่งจะเป็นผู้อยู่ ภายใต้อำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริง อันเป็นการปฏิบัติจากรัฐ และเป็นการใช้อำนาจรัฐ นอกจากจะต้องให้ เกิดความเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพแล้วยังต้องให้เกิดความเชื่อถือและความ ไว้วางใจในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการใช้อำนาจรัฐในเรื่องการดำเนินการทางวินัย ตาม หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในการใช้อำนาจรัฐ (Trust Principle) ซึ่งจำนวนองค์คณะ ผู้ทำหน้าที่ไต่สวนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงต้องใช้มาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ อย่างน้อยต้องมีจำนวนขั้นต่ำที่เท่ากัน คืออย่างน้อย 3 คน

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยการมอบหมายเลขธิการในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทน โดยวิธีการมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนอีกทอดหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23/2 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ผู้ได้รับมอบหมายไว้ชัดเจน นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองข้างต้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายเลขธิการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแม้ในทางปฏิบัติเลขธิการจะมีคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. อีกทอดหนึ่งก็ตาม แต่หลักการของระเบียบคือการมอบอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงให้เลขธิการ ซึ่งเลขธิการสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงได้เลยโดยไม่ต้องมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. อีกก็ได้ ทำให้จำนวนผู้ไต่สวนจะมีเพียง 1 คน เช่นกัน ดังนั้น นอกจาก ระเบียบจะไม่ได้กำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ผู้ได้รับมอบหมายไว้ชัดเจน หลักการของระเบียบก็มีความไม่สอดคล้องในหลักการกระทำทางปกครองที่อธิบายไว้ข้างต้น

ประการที่สาม ปัญหาการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนในฐานะความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ แต่เป็นความผิดที่ต่อเนื่องในการกระทำ ความผิดเดียวกันกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดไว้ในมาตรา 17 (4) และ (5) โดยมาตรา 17 (4) บัญญัติว่า “ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่” มาตรา 17 (5) “ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ” และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ในมาตรา 3 วรรคสามว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆ ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น” และได้ให้คำนิยามของคำว่า ประพฤติมิชอบไว้ในมาตรา 3 วรรคสี่ว่า “ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน” โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติถึงความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการพลเรือนไว้แต่ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าพฤติการณ์การทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา

ปรับเข้ากับระเบียบหรือข้อบังคับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่เป็นความผิดทางวินัยในฐานความผิดใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะพิจารณาชี้มูลในฐานความผิดทางวินัยฐานนั้นตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น ซึ่งหากกรณีข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดของข้าราชการพลเรือนรายนั้นเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในฐานความผิดใด คณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็จะชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนรายนั้นในฐานความผิดนั้น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัยไว้ชัดเจนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่ามีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานใด และได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.1037/2558 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่วนความผิดฐานอื่นไม่มีอำนาจ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและดำเนินคดีที่มีการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขอำนาจให้ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลทั้งอาญาและวินัยในความผิดฐานอื่นได้ แต่กรณีอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 (4) และ (5) ไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจชี้มูลความผิดฐานอื่นที่ไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ และความผิดเกี่ยวกับการประพฤติ มิชอบ แม้จะเป็นความผิดกรรมเดียวกัน หรือความผิดเกี่ยวเนื่องกันก็ตาม จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจชี้มูลความผิดในคดีที่มีพฤติการณ์ในเรื่องเดียวกันแต่มีความผิดฐานวินัยหลายฐานความผิดหรือความผิดที่กระทำครั้งเดียวกันแต่มีความผิดทางวินัยฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานความผิดอื่นที่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (Legitimacy Principle) และการใช้อำนาจทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย (Legality Principle) อันเป็นหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองและหลักการพื้นฐานของการดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงไม่สามารถใช้อำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นได้กรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดวินัยในฐานความผิดอื่นทั้งที่เป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำเดียวกันเป็นผลให้ต้องมีการส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการทางวินัยในความผิดฐานที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แม้จะเป็นเรื่องเดียวกัน ทำให้เป็นการดำเนินการทางวินัยในการกระทำเดียวกันซ้ำซ้อน และผลออกมาอาจแตกต่างกันเพราะผู้ไต่สวนหรือสอบสวนเป็นคนละคณะ ทำให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือหรือไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ (Trust Principle)

ประการที่สี่ ปัญหากฎหมายไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยที่ได้มีมติไปแล้วได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่าย

บริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 40 กำหนดกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และพฤติกรรมแห่งการกระทำมีมูลความผิดทางวินัย ด้วย ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยหน่วยงานไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยมาตรา 41 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการลงโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องลงโทษตามฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ แต่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ และกรณีหากผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยจะใช้สิทธิอุทธรณ์ก็สามารถอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นตามมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยที่ไม่สามารถอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยว่าไม่ได้กระทำผิดได้ และจะขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ก็ไม่ได้เช่นกัน หรือแม้แต่ผู้บังคับบัญชามีความเห็นแย้งกับมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดหรือเป็นความผิดฐานอื่น ผู้บังคับบัญชาก็ไม่สามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดที่จะลงแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ และไม่สามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติได้เช่นกัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (Legitimacy Principle) แต่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้ถูกลงโทษเสียสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการพิจารณาความผิด ซึ่งหากเป็นกรณีดำเนินการทางวินัยโดยหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาว่าไม่ได้กระทำผิดหรือการกระทำไม่เป็นความผิดได้ ซึ่งการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถูกจำกัดสิทธิอุทธรณ์จึงเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองและหลักการพื้นฐานของการดำเนินการทางวินัยในเรื่องหลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law) เป็นการเสมอภาคในการได้รับการปฏิบัติจากรัฐกับบุคคลที่สถานะหรือสาระสำคัญเหมือนกัน และการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐต้องยึดหลักสุจริต (Good faith) แต่การได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกัน กล่าวคือ กรณีสอบสวนทางวินัยโดยต้นสังกัด ผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์ดุลพินิจว่าไม่ได้กระทำผิดหรือการกระทำเป็นความผิดฐานอื่นที่เบากว่าได้ แต่ขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยไม่สามารถอุทธรณ์ดุลพินิจว่าไม่ได้กระทำผิดต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษได้ และไม่สามารถอุทธรณ์หรือขอให้ผู้บังคับบัญชาเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติได้เช่นกัน จึงอาจมีการถกเถียงกันในการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งจะไม่มีความสิทธิอุทธรณ์ หรือขอให้ทบทวนมติว่าไม่ได้กระทำผิด อันเป็นการใช้อำนาจรัฐไม่สอดคล้องกับหลักสุจริต (Good faith)

คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรที่จัดตั้งมีกรณีพิเศษเพื่อแก้ปัญหาการทุจริต การจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ว่าไม่ได้กระทำผิดต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษจึงรับฟังได้ แต่ต้องให้สิทธิผู้บังคับบัญชามีสิทธิเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติได้หากผู้บังคับบัญชาเห็นแตกต่างจากมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ด้วยเพราะเหตุมีพยานหลักฐานใหม่ หรือกรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์ผ่านผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อทบทวนมติ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถพิจารณาทบทวนมติการซึ่งมูลความผิดทางวินัยได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้ขอให้พิจารณาใหม่ ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ลงโทษทางวินัยที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจว่าไม่ได้กระทำผิดผ่านผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ทบทวนมติได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการกระทำทางปกครอง

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และการดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย ซึ่งอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 (4) โดยบัญญัติว่าแต่เพียงว่า “ไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งเมื่อวิเคราะห์บทนิยามความหมายของคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายถึง “ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ” และเมื่อวิเคราะห์ความหมายของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” และคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ก็ไม่ได้ให้ความหมายถึงคำว่า ความผิดทางวินัยไว้แต่อย่างใด แต่การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยโดยแก้มาตรา 17 (4) โดยตรงอาจเกิดผลกระทบกับข้อความหรือบทบัญญัติอื่น จึงต้องพิจารณาการแก้ไขที่บทนิยามของคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” ซึ่งเมื่อแก้ไขบทนิยามแล้วการตีความจะเชื่อมโยงไปยังอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในมาตรา 17 (4) โดยอัตโนมัติ เมื่อพิจารณาคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” มีความหมายแยกเป็น 2 คำ คือ “ทุจริตต่อหน้าที่” และ “ประพฤติมิชอบ” ซึ่งในบทนิยามของคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 หมายถึงความผิดทางอาญาเป็นหลัก และกฎหมายบัญญัติเชื่อมโยงไปยังประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา จึงเห็นว่าไม่ควรแก้ไขบทนิยามของ “ทุจริตต่อหน้าที่” ส่วนคำว่า “ประพฤติมิชอบ” กฎหมายได้กำหนดความหมายไว้ว่า “ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งไม่ชัดเจนว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยหรือไม่ ดังนั้น เมื่อจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงเห็นควรแก้ไขบทนิยามของคำว่า “ประพฤติมิชอบ” โดยเมื่อแก้ไขบทนิยามดังกล่าวแล้วความหมายและการตีความจะเชื่อมโยงไปยังคำว่า “ทุจริตในภาครัฐ” และเชื่อมโยงต่อไปยังมาตรา 17 (4) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยได้ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงกันเป็นทอด ๆ และโดยอัตโนมัติ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 คำนิยามของคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ในมาตรา 3 วรรคสาม เป็นดังนี้

“ประพฤติมิชอบ หมายความว่า กระทำการหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น”

2. ปัญหาการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีมติมอบหมายเลขาธิการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทน การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยวิธีการนี้เลขาธิการจะมีคำสั่งมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการแทน ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดจำนวนพนักงาน ป.ป.ท. ผู้ได้รับมอบหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ชัดเจน อีกทั้ง หลักการของระเบียบดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการของกระทำทางปกครอง เพราะหลักการของระเบียบคือการมอบอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงให้เลขาธิการ ซึ่งเลขาธิการสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงได้เลยโดยไม่ต้องมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. อีกทั้งได้ ทำให้จำนวนผู้ไต่สวนจะมีเพียง 1 คนเช่นกัน เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐในเรื่องการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวินัยโดยอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองและหลักการดำเนินการทางวินัยในเรื่องหลักความเสมอภาคในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในประเด็นจำนวนองค์คณะผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง หลักความชัดเจนแน่นอนและการคาดหมายได้ในกระบวนการ รวมทั้งหลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในการใช้อำนาจรัฐที่จะใช้มาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาที่มีสถานะและสาระสำคัญเหมือนกัน ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกระเบียบคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 23/2 โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. โดยตรงแต่บัญญัติจำนวนขั้นต่ำของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ไว้ให้ชัดเจนดังนี้

“มาตรา 23/2 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้ โดยมอบหมายเป็นองค์คณะ ๆ ละไม่น้อยกว่าสามคน โดยต้องมีพนักงาน ป.ป.ท. อย่างน้อยสองคน”

3. ปัญหาการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนในฐานะความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ แต่เป็นความผิดที่ต่อเนื่องในการกระทำความผิดเดียวกันกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นกรณีที่กฎหมายจำกัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในการฐานความผิดอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ ทั้งที่เป็นความผิดที่เป็นการกระทำในครั้งเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องกันกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ในการแก้ไขปัญหานี้ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานะความผิดอื่นซึ่งเป็นความผิดในกรรมเดียวกันหรือการกระทำเดียวกันกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบ โดยข้อเสนอแนะคือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นวรรคสองของมาตรา 17 ดังนี้

“มาตรา 17 วรรคสอง ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง (4) ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (4) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย”

4. ปัญหากฎหมายไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยที่ได้มีมติไปแล้วได้ เป็นกรณีกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่หรือข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดแตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล ในการแก้ไขปัญหานี้ ควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถทบทวนมติชี้มูลความผิดของตนได้ แต่เพื่อให้มีการถ่วงรอกจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้จะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยหากผู้บังคับบัญชาเห็นด้วยกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้จะถูกลงโทษทางวินัยได้ยื่นต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาเห็นเองว่ามีพยานหลักฐานใหม่หรือข้อเท็จจริงใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดแตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติที่ได้ชี้มูลไปแล้วได้

จึงควรแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจทบทวนมติข้อมูลความผิดได้ โดยเพิ่ม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นมาตรา 41/1 ซึ่งเป็นบทที่บัญญัติขึ้นใหม่ ดังนี้

“ในการลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้บังคับบัญชาอาจขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทบทวนมติข้อมูลความผิดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติข้อมูลความผิดจาก คณะกรรมการ ป.ป.ท. เฉพาะเมื่อผู้บังคับบัญชามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ ถูกกล่าวหา

การพิจารณาทบทวนข้อมูลความผิดตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี อำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา นั้นทราบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมตินั้นต่อไป”

เอกสารอ้างอิง

กองกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.”

สำนักงาน ป.ป.ท.. ค้นเมื่อ 30 เมษายน 2567.

https://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/law67/pacc_G1_1/631100_lawPACC.pdf

กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

กิตติศักดิ์ ปรกิติ. หลักสุจริตและเหตุผลเหนือความคาดหมายในการชำระหนี้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2556.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

วรเจตน์ ภาคิรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. ในเอกสารประกอบการอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับต้นรุ่นที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.

หลวงประดิษฐมนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. ในเอกสารประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.