

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561

วันที่รับบทความ: 27 ตุลาคม 2568

วันแก้ไขบทความ: 8 ธันวาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ: 24 พฤษภาคม 2569

ณัฐมณีน ดาสาลี¹

สุขสมัย สุทธิบัติ²

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 พบว่ามีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ค้นคว้าไว้ในประเด็นต่าง ๆ เพื่อที่จะพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้ดียิ่งขึ้น เมื่อได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทางวินัยก็จะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

กรอบในการวิเคราะห์ประกอบด้วย ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 กรณีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย โดยใช้แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ และเปรียบเทียบกฎหมายการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมตามหลักสากลในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

ผลในการวิเคราะห์ พบว่าต้องพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใน 4 ประเด็น คือ 1) ปัญหาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยควรบัญญัติหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจนเกี่ยวกับการชี้มูลทางวินัยไว้ในมาตรา 30 วรรคสอง ในบทบัญญัติเรื่องอำนาจและหน้าที่ของ

คำสำคัญ: การดำเนินการทางวินัย; เจ้าหน้าที่ของรัฐ; คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

¹ นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ กลุ่มงานป้องกันการทุจริตในภาครัฐ สำนักงาน ปปท.เขต 7, 445/2 ถนนเทศบาล อำเภอมือง นครปฐม จังหวัดนครปฐม รหัสไปรษณีย์ 73000

² รองอธิการบดีฝ่ายนิติการ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 282 ถนนรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240.

* ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: natthamondasalee@gmail.com

อีเมล: ² vp-legalAffairs@rumail.ru.ac.th



คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2) ปัญหาความเสมอภาคทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย
สมควรแก้ไขบทมาตรา 98 เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางกฎหมาย 3) ปัญหาการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการ
พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ สมควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 101 และ 4) ปัญหาเกี่ยวกับการ
ขอทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรแก้ไขในมาตรา 99



Disciplinary action issues against government officials under the 2018 Constitutional Act on Prevention and Suppression of Corruption

Received: 27 October 2025

Revised: 8 December 2025

Accepted: 24 May 2026

Natthamon Dasalee ¹

Suksamai Suthipadee ²

Abstract

This academic article aims to study the background, concepts, and theories regarding disciplinary actions against government officials, as determined by the National Anti-Corruption Commission (NACC) in its decision to indict government officials under the 2018 Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption. Numerous legal issues have been identified, and these issues will be analyzed and researched for the improvement of the processes. Successful international concepts and theories in disciplinary actions will be adapted for Thailand, ensuring the compliance with the rule of law.

The framework for this analysis includes legal issues under the 2018 Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption regarding disciplinary action against government officials, as determined by the NACC in its decision to indict government officials. Various concepts and theories are used, and a comparison of the disciplinary action laws against government officials in France, the Federal Republic of Germany, the United States, and Japan is performed to develop and to amend these laws. This will lead to the development of appropriate and internationally recognized disciplinary action against government officials.

The analysis found that several legal issues need to be developed, improved, and amended: 1. Problems related to the powers and duties of the NACC in investigating and making

Keywords: Disciplinary action; Government officials; National anti-corruption commission

Type of Article: Academic Article

¹ Justice Specialist, Public Sector Anti-Corruption Group, Office of the Public Sector Anti-Corruption Commission Region 7, 445/2 Thesa Road, Mueang Nakhon Pathom District, Nakhon Pathom Province, Postal Code 73000

² Vice President for Legal Affairs, Department of Law, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 282 Ramkhamhaeng Road, Huamark, Bangkok, Bangkok 10240, Thailand

* Corresponding author Email: natthamondasalee@gmail.com.

Email: ² vp-legalAffairs@ru.ac.th



disciplinary findings. The duties and powers regarding disciplinary findings should be clearly stipulated in the provisions concerning the powers and duties of the NACC. 2. Problems of legal equality in disciplinary proceedings and disciplinary punishment. Amendments should be made to ensure legal equality. 3. Problems of restricting the rights of the Civil Service Protection System Commission (CSPCC) in considering and deciding the appeals. Amendments should be made to grant full rights to the CSPCC in its consideration to ensure fairness for those who are punished. 4. Problems related to the request for a review of the NACC's disciplinary findings. The timeframe for the request for a review of the NACC's findings should be appropriately amended to further facilitate justice to the accused person.

บทนำ

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ประเทศไทยจึงได้คำนึงถึงปัญหาดังกล่าวโดยพยายามหาทางแนวทางการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่จะเกิดขึ้นในวงราชการมาโดยตลอด จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พุทธศักราช 2518 ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) โดยมีฐานะทางกฎหมายเป็นองค์กรภายในของฝ่ายบริหารแต่ไม่อาจดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและนักการเมืองได้จริง แต่เมื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเห็นผลเป็นรูปธรรมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มืองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ โดยมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จึงเป็นการจุดเริ่มต้นในการยกระดับขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งยังเป็นองค์กรอิสระมิใช่ส่วนราชการในสังกัดของฝ่ายบริหาร ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีในขณะนั้นจึงมีมติจัดตั้งองค์กรในฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีการตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2551 ขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการดำเนินนโยบายดังกล่าว อีกทั้งเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของ



รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของฝ่ายบริหารสามารถดำเนินในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ต่อมาได้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการทุจริตครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ทุกระดับ จึงส่งผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง การชี้มูลความผิดและการปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ได้เองอีกต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจที่จะมอบหมายหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เพื่อให้การตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้การดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับดำเนินการของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย และทำให้การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องถูกกล่าวหาว่าทุจริตมีความแตกต่างกัน หลายมาตรฐานและอาจนำไปสู่ปัญหาการเลือกปฏิบัติ และเมื่อเปรียบเทียบกับดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนปกติจะเห็นได้ว่ามีหลักประกันความเป็นธรรมต่ำกว่า กล่าวคือกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการพลเรือนจะต้องสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นก่อนหากเห็นว่ามีมูล จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและแจ้งสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนทางวินัย ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ หากเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษพิจารณาแล้วจะต้องนำเข้าคณะอนุกรรมการสามัญ หรือคณะอนุกรรมการวิสามัญ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนหรือพิจารณาภารกิจต่าง ๆ แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลประจำส่วนราชการนั้นพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยได้อย่างอิสระไม่ผูกพันกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชา แต่การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการรวบรวมกระบวนการในการสอบสวนวินัยข้าราชการและการไต่สวนคดีอาญารวมเป็นกระบวนการเดียวกัน บางกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาด้านอื่น เช่น ฐานสนับสนุนการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือความผิดอาญาด้านอื่น เหมารวมไปกับผู้กระทำทุจริต หรือกรณีที่ข้าราชการถูกร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่แต่เป็นเพียงไม่ได้ปฏิบัติไปตามระเบียบและขั้นตอนอาจเนื่องมาจากขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ดำเนินการโดยที่ไม่มีเจตนาทุจริต แต่จะต้องถูกลงโทษทางวินัยทันทีตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในกรณีที่การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน เป็นต้น และจากรายงานของสำนักงานศาลปกครองในการสัมมนาทางวิชาการ หัวข้อ คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2567 พบว่าจากประเภทคดีวินัยของศาลปกครอง เหตุที่ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกิดจาก 1)

ขั้นตอนการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ร้อยละ 55 โดยเกิดจาก ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ร้อยละ 98 เกิดจากผู้บังคับบัญชา ร้อยละ 2 และ 2) พฤติการณ์ไม่เป็นการกระทำผิดวินัย ร้อยละ 42 โดยเกิดจาก ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ร้อยละ 59 เกิดจากผู้บังคับบัญชา ร้อยละ 41 จากข้อบกพร่องของกระบวนการสอบสวนไต่สวนและการลงโทษทางวินัย ประกอบกับมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในวงวิชาการนักนิติศาสตร์และในสังคมอยู่เสมอในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นธรรมในระบบราชการ ผู้ถูกลงโทษต้องได้รับความเสียหายในชีวิตราชการ ความเสื่อมเสียในชื่อเสียง ผลกระทบจากสังคม และผลกระทบต่อการดำรงชีพของคนในครอบครัว ซึ่งกว่าศาลจะมีคำพิพากษาพิสูจน์ความบริสุทธิ์อาจต้องใช้เวลาหลายปี และมีผู้ถูกลงโทษส่วนหนึ่งที่ไม่มีความรู้หรือไม่มีค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีอาจต้องจบชีวิตราชการลงโดยไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งที่ไม่ได้กระทำทุจริต

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา เพื่อที่จะได้หาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ถูกต้องและเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเพื่อเป็นแนวทางเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงแก้ไขในอนาคตในประเด็นกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย
2. ปัญหาความเสมอภาคทางกฎหมายในการลงโทษทางวินัย
3. ปัญหาการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
4. ปัญหาเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย นั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และการลงโทษทางวินัย ดังต่อไปนี้

แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เกิดจากการสละอำนาจอส่วนตัวของมนุษย์หรือปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสังคม มีการพัฒนาปรัชญาความคิดเรื่ององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอรัฐ มิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในบางประเทศยังกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันเอง (check and balance) ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เช่น มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย



แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ด้วย เป็นต้น (ยุทธพร อิศราย, 2566)

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยใช้กับพฤติกรรมหนึ่งพฤติกรรมใดที่เกิดขึ้นเลยไปจากการลงโทษ การฝ่าฝืน กฎเกณฑ์ หรือการกระทำผิด การดำเนินการกับตัวบุคคลมิใช่เป็นการดำเนินการกับการกระทำ (คำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 29 พฤษภาคม คริสต์ศักราช 2000 ในคดี Tran) ทั้งนี้ เป็นเพราะการดำเนินการทางวินัยนั้นมุ่งหมายที่จะทำให้การดำเนินการของสถาบันเป็นไปด้วยดี โทษทางวินัยจึงอาจคำนึงถึงความประพฤติโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ได้ แต่การคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษก็ได้ ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงอดีตและวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ อำนาจในการลงโทษทางวินัยอาจกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาคำนึงถึงภาพรวมของสถานการณ์ของกรณีที่มีการกระทำความผิดโดยไม่ละเลยมิติของความเป็นมนุษย์ การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของทางราชการนั้นจึงมีลักษณะจำเพาะดังที่ เรมี เกิลเลอร์ (Remi Keller) ตุลาการผู้แถลงคดีได้แถลงไว้ในคดี Dahan ว่า เรายอมรับกันว่าข้าราชการต้องอยู่ภายใต้บังคับของวินัยของข้าราชการและมีความสัมพันธ์พิเศษกับฝ่ายปกครองซึ่งได้รับมอบหมายให้สอดส่องดูแลการเคารพกฎเกณฑ์ทางวินัย นั่นคือ พื้นฐานและวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยในระบบข้าราชการ โทษทางวินัยเป็นการลงโทษการที่ข้าราชการได้ละเมิดกฎเกณฑ์ทางวินัย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2564) ในการดำเนินการทางวินัยขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องมีระเบียบกฎหมายหรือข้อบังคับสำหรับใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่อยู่ภายในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งแต่ละองค์กรจะมีระเบียบหรือข้อบังคับที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว เรียกว่า “วินัย” เพื่อวัตถุประสงค์ให้เจ้าพนักงานของรัฐมีวินัยที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยดียอมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในทางตรงกันข้าม ถ้าเจ้าพนักงานของรัฐไม่มีวินัยหรือทำผิดวินัย การดำเนินงานของรัฐย่อมเกิดปัญหาอุปสรรคและขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นผลทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือกับภาครัฐในการบริหารประเทศ และยังส่งผลต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

หลักความชอบด้วยกฎหมายกับการกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติ (legislative act) หมายถึง การตรากฎหมายของฝ่ายละกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ การตรากฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง การ

ที่จะบัญญัติกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้น โดยหลักจะกระทำมิได้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้และจะกระทำได้ในขอบเขตจำกัดเท่านั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2565)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติด้วยระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2565)

หลักความเสมอภาค

เป็นหลักหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 27 “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน(บรรเจิด สิงคะเนติ, 2564) คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอหน้าเท่าเทียมกัน ไม่ว่าในทางวิธีสบัญญัติ หรือในทางสารบัญญัติ ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรพื้นฐานที่สำคัญของความยุติธรรม ด้วย (ปรีชา สุวรรณทัตและคณะ, 2565)

หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

หลักการนี้มีพื้นฐานมาจากความเสมอภาค หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจมีลักษณะเป็นสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งหมายถึงเป็นสิทธิเรียกร้องที่บุคคลมีต่อรัฐไม่ให้เลือกปฏิบัติ หลักการนี้ใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ว่าเอกชนนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565)

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) จะให้ความสำคัญแก่สิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนแต่ละคนที่มีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของมนุษย์แต่ละคน การมีอยู่ซึ่งรัฐก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนเท่านั้น หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง หลักการจำกัด สิทธิเสรีภาพนั้นให้ระบุในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งจำกัดสิทธิและหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ หลัก “สิทธิและเสรีภาพ” นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่มีความมุ่งหมายโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563) ประชาธิปไตยและเป็นสิ่งที่ควบคู่มากับการกำเนิดของรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศทั้งหลาย ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลก เพราะการมีรัฐธรรมนูญนั้นก็ด้วยมีเจตนารมณ์ เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคของบุคคล ดังจะเห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ปี คริสต์ศักราช 1789 ข้อ 16 ที่กำหนดว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกัน



ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือ ไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้”และหลักการดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยอมรับกันทั่วไป

หลักสิทธิป้องกันตนเองหรือหลักการฟังความสองฝ่าย

หลักสิทธิป้องกันตนเอง (right of self-defense) และหลักการฟังความสองฝ่าย (right to be heard, or Audi alterum partem) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งทั้งสองหลักการมีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (ชัยยุทธนา วงศ์วานิช, 2541)

หลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดในการพัฒนาหลักนิติธรรมก็คือ อัลเบิร์ต เวนน ไดซีย์ เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565)

ทฤษฎีการตีความกฎหมาย

ทฤษฎีของกฎหมายมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักกฎหมาย นโยบายของรัฐ และสภาพสังคมยุคนั้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ทั่วไปในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลักเกณฑ์ที่โดยหลักแล้วไม่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ฝ่ายตำราและศาลค่อย ๆ ประมวลและพัฒนาขึ้น ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามแต่ละระบบกฎหมาย เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่งคือ การพยายามที่จะค้นหาความหมายของบทกฎหมายโดยอาศัยเครื่องมือในทางนิติวิธี ซึ่งโดยปกติแล้วย่อมได้แก่ ถ้อยคำในกฎหมายความเป็นมา ระบบกฎหมายทั้งระบบ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายนั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2565)

กระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาต่อศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ

ขั้นตอนการไต่สวนคดีอาญาและวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และการชี้มูลความผิด

กระบวนการไต่สวนคดีอาญาและวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 โดยมีขั้นตอนหลักดังนี้

ขั้นตอนการไต่สวนของ ป.ป.ช.

1. การรับเรื่องและตรวจสอบเบื้องต้น หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนหรือข้อมูลการทุจริต ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่ามีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนหรือไม่ หากเห็นว่ามีมูลก็จะเริ่มกระบวนการไต่สวนต่อไป

2. การแต่งตั้งคณะไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

3. การแจ้งข้อกล่าวหา หากการรวบรวมพยานหลักฐานพบว่ามีความผิดเพียงพอ คณะไต่สวนจะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และแจ้งสิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

4. การเปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสิทธิที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งทนายความหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจ โดยมีกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำชี้แจง ซึ่งสามารถขอขยายเวลาได้หากมีเหตุผลอันสมควร

5. การสรุปสำนวนและเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อดำเนินการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมถึงรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ คณะไต่สวนจะสรุปสำนวนการไต่สวนพร้อมความเห็นเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

การชี้มูลความผิด

ขั้นตอนสุดท้ายคือการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้:

- 1. มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป** หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดเพียงพอ
- 2. ชี้มูลความผิด** หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าการกระทำมีความผิดจริง โดยจะมีการชี้มูลเป็นความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือร่ำรวยผิดปกติ แล้วแต่กรณี

ผลหลังการชี้มูล

1. ความผิดทางอาญา ป.ป.ช. จะส่งสำนวนไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

2. ความผิดทางวินัย ป.ป.ช. จะส่งรายงานสำนวนการไต่สวนและคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปตามขั้นตอนของหน่วยงานนั้น ๆ



ตาราง 1

เปรียบเทียบการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าพนักงานของรัฐ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อเมริกา ญี่ปุ่น ไทย

หัวข้อ เปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
ระบบ กฎหมาย พื้นฐาน	Civil Law (ระบบศาล คู่: ศาลปกครองและ ศาลยุติธรรม)	Civil Law (ระบบ ศาลคู่: ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม)	Common Law (ศาล เดียว, แต่มีระบบ คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม)	Civil Law (รับ อิทธิพลจากเยอรมนี และฝรั่งเศส)	Civil Law (รับ อิทธิพลจากฝรั่งเศส และเยอรมนี)
หน่วยงาน หลักที่ รับผิดชอบ	ผู้บังคับบัญชาและ คณะกรรมการวินัย (มี กระบวนการทาง ปกครองที่ชัดเจน)	ผู้บังคับบัญชา โดยมี ศาลปกครอง ตรวจสอบการใช้ ดุลพินิจ	หน่วยงานต้นสังกัด (Agency) โดยมี Merit Systems Protection Board (MSPB) ตรวจสอบ	ผู้บังคับบัญชาและมี หน่วยงานอิสระ เช่น National Personnel Authority (NPA) กำกับดูแล	ผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย (ก.พ., ก.อบต. เป็น ต้น)
หลักการ สำคัญ	เน้นหลักความชอบด้วย กฎหมายของการ กระทำทางปกครอง และหลักความได้ สัดส่วน สิทธิในการรับ ฟังและการแก้ต่าง	เน้นหลักนิติรัฐและ การคุ้มครองสิทธิของ ข้าราชการผ่านศาล ปกครอง หลัก ความชอบด้วย กฎหมาย หลักการฟัง ความสองฝ่าย หลัก ความได้สัดส่วน หลัก ความเป็นกลาง	เน้นหลักคุณธรรม (Merit System) และ กระบวนการที่เหมาะสม (Due Process) การ ป้องกันการเลือกปฏิบัติ	เน้นหลักนิติรัฐ ความ เป็นธรรมและสัดส่วน ของโทษ	เน้นหลักนิติธรรม หลักมนธรรม และ ความเป็นธรรมใน การดำเนินการ
กระบวนการ	มีขั้นตอนทางปกครอง ที่ชัดเจน มีสิทธิในการ รับฟังและอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครอง	ผู้ถูกกล่าวหาสามารถ ร้องทุกข์และฟ้องต่อ ศาลปกครองเพื่อขอ ความคุ้มครอง ชั่วคราวหรือให้เพิก ถอนคำสั่งได้	ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิใน การได้รับแจ้งข้อ กล่าวหา การไต่สวนที่ เป็นธรรม และสิทธิ อุทธรณ์ต่อ MSPB และ ศาล	มีการสอบสวนโดย คำนึงถึงความเป็น กลางและมีสิทธิ อุทธรณ์	มีการตั้ง คณะกรรมการ สอบสวนเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมและ ป้องกันการใช้อำนาจ โดยมิชอบ
ประเภทของ โทษ	มีหลากหลาย เช่น โทษ ทางปกครอง (ตัดสิทธิ บำนาญ) และโทษทาง วินัย	มีการแบ่งช่วงโทษ เป็นระดับต่าง ๆ อย่างยืดหยุ่น	ขึ้นอยู่กับระเบียบของ แต่ละหน่วยงานและ ระดับความผิด	มีระบบโทษที่ชัดเจน และอาจมีการลดสิทธิ ประโยชน์เมื่อออก จากราชการหากมี ความผิดร้ายแรง	มี 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัด เงินเดือน ลด เงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

หัวข้อ เปรียบเทียบ	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
การ ตรวจสอบโดย ศาล	ศาลปกครองมีบทบาท สำคัญในการตรวจสอบ ความชอบด้วย กฎหมายและความได้ สัดส่วนของโทษทาง วินัย	ศาลปกครองมีเขต อำนาจในการ พิจารณาพิพากษาคดี ปกครองที่เกี่ยวข้อง กับวินัยข้าราชการ	ศาลยุติธรรมตรวจสอบ ผ่านการอุทธรณ์คำ วินิจฉัยของ MSPB	มีการตรวจสอบโดย ศาลปกครอง	ศาลปกครองมี อำนาจในการ ตรวจสอบคำสั่ง ลงโทษทางวินัย

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีพื้นฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ทุกประเทศให้ความสำคัญกับหลักการพื้นฐานในการดำเนินการทางวินัย เช่น **หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย** **ความเป็นกลาง** และ**สิทธิในการอุทธรณ์หรือขอความคุ้มครองทางศาล** เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความเป็นธรรมแก่เจ้าพนักงานของรัฐ

ระบบการอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการในแต่ละประเทศมีกระบวนการและองค์กรที่แตกต่างกัน โดยมีตารางเปรียบเทียบเบื้องต้น ดังตาราง 2

ตาราง 2

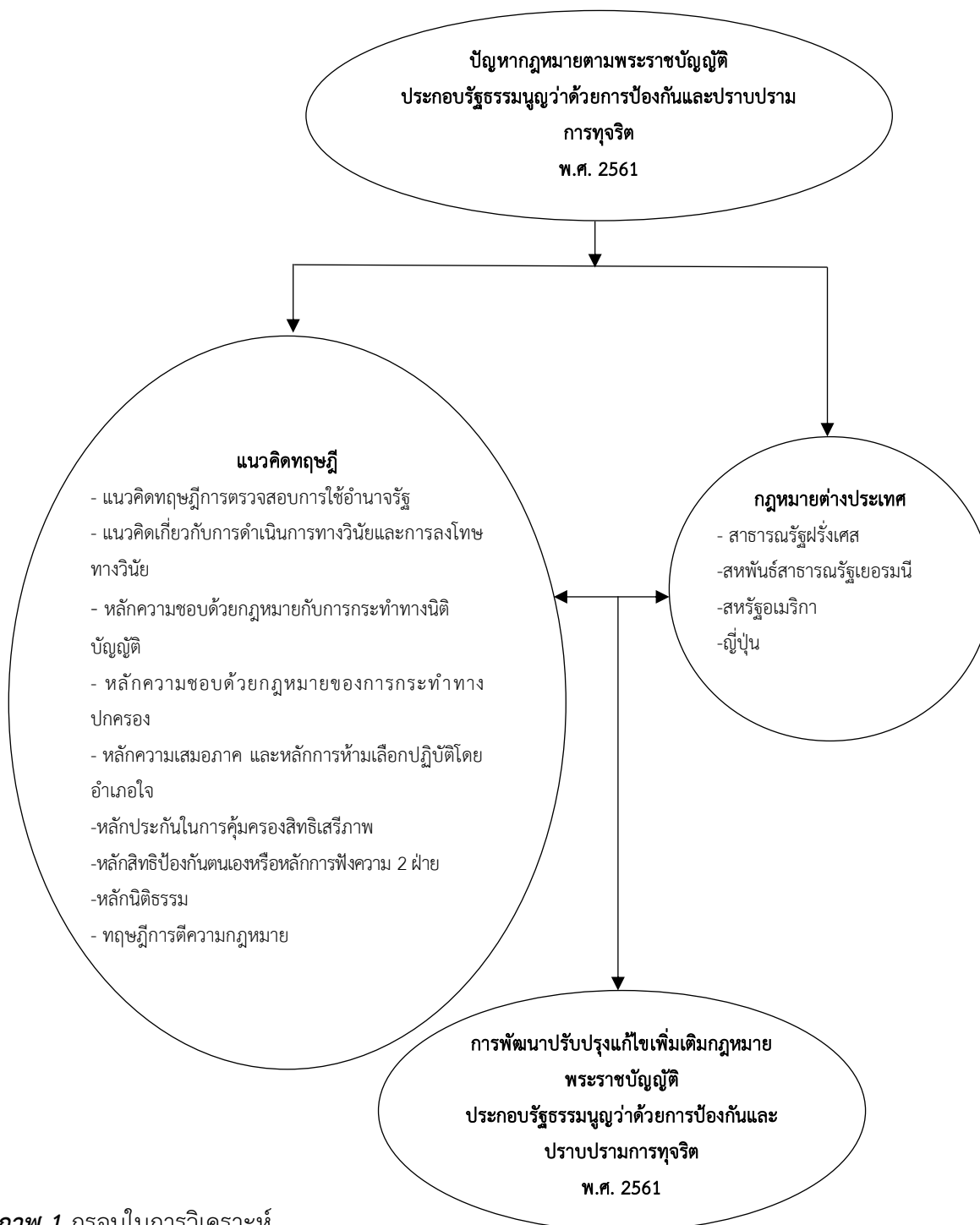
เปรียบเทียบเบื้องต้นระบบการอุทธรณ์โทษทางวินัยของข้าราชการในแต่ละประเทศ

ประเทศ	องค์กรพิจารณา เบื้องต้น	องค์กร/ช่องทางการอุทธรณ์	ลักษณะสำคัญของกระบวนการ
ฝรั่งเศส	ผู้บังคับบัญชาต้น สังกัด	ศาลปกครอง (Administrative Courts)	การดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก และสามารถโต้แย้งคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ มีระบบศาลคู่ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) ที่ชัดเจน
เยอรมนี	ผู้บังคับบัญชา โดยตรง	1. ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตามลำดับ หรือ "คณะกรรมการบุคคลากร" (Personal rat) 2. ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง (Administrative Courts)	การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักการทั่วไปของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาล 5 ระบบ
สหรัฐอเมริกา	หน่วยงานต้น สังกัด/ ผู้บังคับบัญชา	องค์กรพิจารณาที่เป็นอิสระ เช่น Merit Systems Protection Board (MSPB) หรือผ่านกระบวนการทางศาล (Federal Courts)	มีระบบการคุ้มครองข้าราชการพลเรือนจากคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม โดยมีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ในหลายกรณี



ญี่ปุ่น	หน่วยงานต้น สังกัด/ ผู้บังคับบัญชา	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (National Personnel Authority - NPA) หรือคณะกรรมการระดับท้องถิ่น, และสามารถฟ้องต่อศาลได้	มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนด ระยะเวลาและขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ ชัดเจน ก่อนจะสามารถฟ้องต่อศาลได้
---------	--	--	--

กรอบในการวิเคราะห์

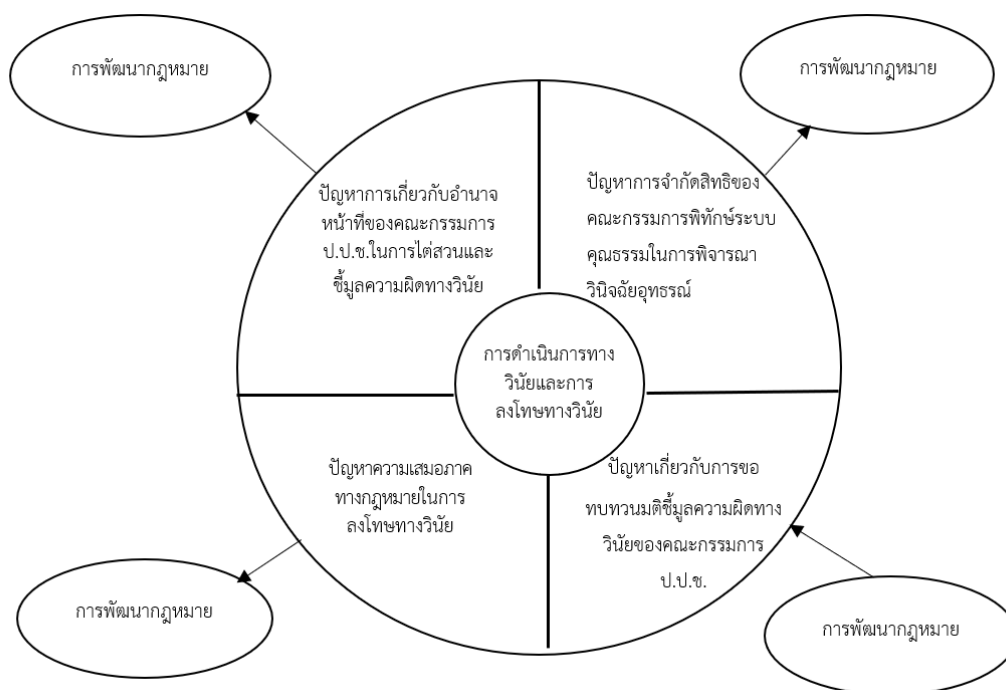


ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ วินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ประเด็นที่ต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการทางวินัย ประเด็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นหลักสากลทั่วโลกที่ใช้กันทั่ว ๆ ไป โดยทำความเข้าใจเชื่อมโยงกันกับปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่จะทำการศึกษามาสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 โดยการพัฒนากฎหมายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าพนักงานของรัฐ ของกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับหลักการ แนวคิดทฤษฎี การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักสากล

ผลการวิเคราะห์

จากการศึกษาแนวคิด หลักการการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ค้นหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย จากการวิเคราะห์ตามกรอบการวิเคราะห์พบว่า มีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงกันที่สำคัญ พบปัญหากฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 คือ การพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย



ภาพ 2 รูปแบบการพัฒนากฎหมาย



กฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ในเรื่องการดำเนินการทางวินัยและการชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าพนักงานของรัฐ ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น การบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ไม่เสมอภาค และขัดต่อการรับฟังความสองฝ่าย จึงต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเริ่มตั้งแต่พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบันโดยมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีบทบัญญัติในส่วนของการดำเนินการทางวินัยไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างอย่างชัดแจ้งเป็นเหตุให้เกิดการโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อยมา นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 จนมาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 คือประเด็นที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยจากความผิดอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ มาตรา 91 การบัญญัติคำว่า “ความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” เพื่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยและความผิดที่เกี่ยวข้องกัน เมื่อพิจารณา มาตรา 91 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกลไกการส่งลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นขั้นตอนทางธุรการที่รองรับการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อให้เป็นไปตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ซึ่งมีใช้บทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต้องกำหนดไว้ในบทนิยามและในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าใจว่ามีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และใช้อำนาจนั้นชี้มูลความผิดทางวินัยจากความผิดอื่นกับผู้ถูกกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ทำให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือในบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นกฎหมายก็จะกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและ ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นจึงขัดต่อหลักทฤษฎีการตีความกฎหมายและขัดต่อหลักนิติธรรม

2. ปัญหาความเสมอภาคทางกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 98 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้แตกต่างกัน โดยบัญญัติให้ดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกันไม่ใช้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเหมือนกัน แต่เลือกใช้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคร่งครัดกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่ม แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มไม่ถูกใช้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคร่งครัดซึ่งเป็นกฎหมายเดียวกัน โดยบทบัญญัติของกฎหมายคำนึงถึงอาชีพของผู้ถูกกล่าวหาแม้จะเป็นพฤติการณ์การ

กระทำความผิดที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน จึงเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และขัดต่อหลักนิติธรรม

3. ปัญหาการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

การคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการคุ้มครองระบบคุณธรรม เป็นหน่วยงานรัฐบาลอิสระที่ดำเนินงานเสมือนศาล (Section 1200.0 Board members and duties, 2024) อยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยต้องยึดหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจทำให้สามารถวินิจฉัยคดีได้อย่างเป็นธรรม และใช้หลักรับฟังความทั้งสองฝ่าย คือเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่งเสมอเพื่อความเป็นธรรมตามหลัก Both sides must be heard รวมทั้งหลักการประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย อุทธรณ์ได้เพียงแต่ดุลพินิจในการกำหนดโทษ โดยไปจำกัดอำนาจของ ก.พ.ค. ให้พิจารณาได้เพียงการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่คณะกรรมการคุ้มครองระบบคุณธรรมมีอำนาจในการพิจารณาได้โดยอิสระทุกกรณีไม่ถูกจำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจเหมือนกับประเทศไทย ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงขัดต่อหลักสิทธิป้องกันตนเองหรือหลักการฟังความ 2 ฝ่าย ขัดต่อหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ และขัดต่อหลักนิติธรรม

4. ปัญหาเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น จะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น หากการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดได้ มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในความเป็นจริงผู้บังคับบัญชาไม่อาจทราบข้อเท็จจริงหรือหากทราบก็ไม่อาจหาพยานหลักฐานใหม่มาเพื่อขอทบทวนมตินั้นได้ทันเพราะกฎหมายให้ระยะเวลาทบทวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเห็นว่าให้ระยะเวลาในการทบทวนน้อยไปเมื่อเทียบกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ให้เวลาภายในสามเดือนโดยระยะเวลาจะเริ่มนับนับจากวันที่



ผู้ยื่นคำร้องทราบถึงเหตุผลในการเปิดการพิจารณาใหม่ (Bundesdisziplinargesetz (BDG), 2024) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ไม่ได้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาขอทบทวนมติได้เองจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและไม่สามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข ตามบทบัญญัติของกฎหมายได้จริง ซึ่งแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาและผู้บังคับบัญชาในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาใหม่ (U.S. Merit Systems Protection Board, 2024) ดังนั้นจึงเห็นว่าบทบัญญัติในลักษณะนี้ย่อมขัดต่อ “หลักการฟังความ 2 ฝ่าย” ซึ่งหลักรับฟังความสองฝ่ายในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้น คู่กรณีจะต้องมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล แม้ผู้บังคับบัญชาจะผูกพันตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจลบล้างหลักการฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองได้

ดังนั้น จึงต้องทำการศึกษาเรื่องจึงต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ให้เกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประเด็นปัญหาหลายประการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 เมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายต้นแบบที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยมีสิทธิขึ้นพื้นฐานตามหลักการฟังความสองฝ่ายมาแล้ว แต่กฎหมาย ป.ป.ช. ถูกบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกตัดสิทธิที่มีอยู่เดิมตามหลักการฟังความสองฝ่ายแล้วยังถูกตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ไปอีกหลายประการ เช่น สิทธิโต้แย้งแสดงเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 สิทธิในการอุทธรณ์ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจ สิทธิในการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น พบว่าไม่มีประเทศใดที่บัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้พิจารณาได้ในขอบเขตจำกัดหรือให้อำนาจกับองค์กรที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการดำเนินการทางวินัย จึงยังไม่พบปัญหาในการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษวินัยเหมือนกับไทย ยกตัวอย่างสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการทางวินัยที่สำคัญ เพราะขั้นตอนและรูปแบบการดำเนินการทางวินัยในประเทศฝรั่งเศสหลายประการมีกฎหมายที่รับรองให้กระบวนการพิจารณา สอบสวนทางวินัยมีหลักประกันที่มีความใกล้เคียงกับ

กระบวนการพิจารณาของศาลโดยเฉพาะหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องตนเองจากข้อกล่าวหาต่างๆ ได้เป็นต้น

ปัญหาด้านกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ จึงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมไปสู่ความชัดเจน และแก้ไขอย่างเป็นระบบด้วยองค์ความรู้ที่มีอยู่ เพื่อให้มีความชัดเจนในด้านกฎหมาย ส่วนที่ยังขาดอยู่ให้นำแนวคิดและทฤษฎี ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นเข้ามาปรับใช้ให้เหมาะสม ซึ่งจะได้มาในรูปแบบที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ข้อเสนอแนะ

องค์กรผู้รับผิดชอบการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 โดยให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 30 เรื่องหน้าที่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัยให้ชัดเจน แก้ไขมาตรา 98 เรื่องความเสมอภาคทางกฎหมายในการลงโทษทางวินัย แก้ไขมาตรา 101 ไม่ให้มีการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแก้ไขมาตรา 99 เกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยนำแนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักความเสมอภาค หลักการฟังความสองฝ่ายมาบังคับใช้ในกระบวนการก่อนที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษา

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ยังคงมีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย จึงต้องแก้ไขมาตรา 30 วรรคสอง “คดีที่มีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกัน” ทำให้เกิดการตีความและเกิดข้อโต้แย้งและเห็นต่างกันในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน จึงเห็นควรต้องแก้ไขมาตรา 30 วรรคสองให้ชัดเจน มาตรา 98 กฎหมายบัญญัติไว้ใน การดำเนินการทางวินัยไม่เสมอภาค และเลือกปฏิบัติอย่างเห็นได้ชัด จึงต้องแก้ไขให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ปัญหาการจำกัดสิทธิของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (ก.พ.ค.) กฎหมายบัญญัติจำกัดอำนาจของ ก.พ.ค. ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานหรือประกันความเป็นธรรมให้กับผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรต้องเพิ่มเรื่องอำนาจในการพิจารณาไว้ในมาตรา 101 วรรค 2 ปัญหาเกี่ยวกับการขอทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการจำกัดดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษ นอกจากนี้ยังเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัยใหม่ได้อีก ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ และ



ไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงควรแก้ไขมาตรา 99 โดยแก้ไขเพิ่มในมาตรา 99 วรรคสอง

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2565). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. วิญญูชน.
- กระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (2567). *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต*. <https://acc.mfa.go.th/th/content/92645/>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการประเภทต่าง*. วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2564). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ "เกณฑ์" จำกัดอำนาจ*. วิญญูชน.
- ปรีชา สุวรรณทัต, เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, สิทธิกร ศักดิ์แสง, กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, ชัยวัฒน์ เพือกคง และตรีเนตร สารพงษ์. (2565). *กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สามดีออลล์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2565). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. ภาพพิมพ์.
- พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์. (2568). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1905>
- ยุทธพร อิศราย. (2566). *การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title/2025/01>
- ชัยยุทธนา วงศ์วานิช. (2541). *รับฟังคู่มือทุกฝ่ายในกฎหมายอังกฤษและกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2553). *คู่มือการดำเนินการทางวินัย*. สำนักเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ..
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *วินัยและการรักษาวินัย*. <https://www.ocsc.go.th/civil-servant-disciplines/>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2565). *ข้อมูลองค์กร ด้านหน้าที่และอำนาจ*. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184640387/2019111721012387?>
- อติเทพ อวยยะพัฒน์ (2565). *หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail
- อนุชา ชุนสวัสดิกุล. (2566, 7 มีนาคม). *ปัญหาและข้อสังเกตคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ภายใต้งานสัปดาห์วิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 22 ปี ศาลปกครอง. สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร.



Bundesdisziplinargesetz (BDG). (2024). *Gesetz über die Disziplinarmaßnahmen gegen die Bundesbeamten (Bundesdisziplinargesetz – BDG). § 77 (Kostentragung und erstattungsfähige Kosten)*. <https://www.gesetze-im-internet.de/bdg/>

Section 1200.0 Board members and duties. (2024). *Civil Service Reform Act of 1978*. <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-II/subchapter-A/part-1200/subpart-A/section-1200.2>

U.S. Merit Systems Protection Board. (2024). *About MSPB*. <https://www.mspb.gov/about/about.htm>