

ปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด
**PROBLEMS OF DISCIPLINARY ACTION TO STATE OFFICIAL
WHO VACATE OFFICE BEFORE THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION
COMMISSION EXPRESSES PRIMA FACIE CASE***

ตรีเพชร จิตรมหีมา**

มานัส สุดตะพรม***

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์การใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิด ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วด้วยเหตุใดๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยงานนิพนธ์นี้จะมุ่งศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Control and Examination of the Exercise of State Power) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Disciplinary Procedure against State Official) โดยวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (Discretion of Disciplinary Sanction) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว และนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ต่อไป

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากสารนิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

*** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (the National Counter Corruption Commission) ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตน แต่กลับปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) นั้นไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้ จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (Gap in Law) ในการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด และอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขอลาออกจากราชการไปก่อนโดยยังได้รับประโยชน์จากบำเหน็จหรือบำนาญต่อไป เพราะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือผู้นั้นร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้นั้นมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวจะส่งผลให้การใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นกรณีอันเหมาะสมมากกว่าที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น

คำสำคัญ

วินัย/การลงโทษทางวินัย/คณะกรรมการ ป.ป.ช./การชี้มูลความผิด/การพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ

Abstract

This study was made on the purpose of studying and analyzing on law enforcement and problem on disciplining of government officers who leave from their office before getting indicted by NACC. The relating law is section 57 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 provides that “The NACC has investigating power on former government officer to file him a criminal lawsuit, request to forfeit his property, or discipline him, no matter how he left his office, except by dying.

This independent study, the author aimed at studying and analyzing on the theory about control and examination of the exercise of state power, principle of legality of administrative act, disciplinary procedure against state official. By studying so, the author has considered the problem of disciplinary sanction discretion on former government. Therefore, the author would like to offer the measure to solve such problem.

According to this study, the author found that the problem occurs when NACC have indicted former officers that they conducted disciplinary offence, and transfer the case to their superior officers to discipline them pursuant to his former department’s regulation. The problem is some department or agency does not have any rule or regulation granting the superior officer to discipline former officer. Therefore, there is a loophole preventing former officer from disciplining by NACC’s order. In addition, some guilty officers might willingly leave his office before getting indicted by NACC to get pension and avoid the disciplining.

In order to solve such problem, the author has an offer from this study. The author believe that the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 should be amended that “When NACC have decided that former officer is guilty of corruption or unreasonable rich, his former superior officer has authority to disciplining him like he is still in the office. Such amendment will make the organic act can be enforced efficiently and can satisfy the organic act’s idea. In addition, it would comply with administrative justice. This mentioned amendment is proper than amending each public agency’s inner rule and regulation to allow the superior officer to discipline its former officer.

Keywords

Discipline/DisCIPLINING/The National Counter Corruption Commission/Office leaving/
Office removing

บทนำ

การทุจริตประพฤติมิชอบ (Corruption) เป็นปัญหาสำคัญระดับต้นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สังคมและหยั่งรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ (Public Sector) ตั้งแต่ข้าราชการระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ทั้งฝ่ายการเมือง พลเรือน ทหาร และตำรวจ มีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จ มีอำนาจดุลพินิจสูง มีกรอบความรับผิดชอบไม่ชัดเจนและขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติในทุกด้าน¹ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเด็ดขาดและเป็นรูปธรรม

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทย มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบันได้เริ่มจากมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492² แต่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) ก็ไม่ได้ลดน้อยลงไป แต่กลับได้ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5.

² สรรเสริญ พลเจียก. (2543). การปรับปรุงโครงสร้างด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายให้กับตนเองหรือผู้อื่นอย่างกว้างขวาง

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงเป็นภารกิจอันยิ่งใหญ่ เพราะโดยธรรมชาติของการถือราชฎ์บังหลวงนั้นมีลักษณะเป็นความลับ ซับซ้อน ผันแปร เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของสังคม วัฒนธรรม พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการ บุคคล และสังคม รัฐบาลไม่ว่าคณะใด สมัยใด มักจะกำหนดเป็นนโยบายของตน และเป็นนโยบายหลักที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังแต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดที่จะปฏิรูปการเมืองการปกครองและนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เจตนารมณ์ประการสำคัญ คือ ต้องการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ³ และได้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมา คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (Office of the Nation Counter Corruption Commission) เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต การร่ำรวยผิดปกติ หรือการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. (The Nation Counter Corruption Commission) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวน (Investigation) และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁴

ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบ

³ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. (2541). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดิชน. หน้า 52.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 (ตอนที่ 55 ก), หน้า 79.

มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทรัพย์สินและหนี้สิน (Inspection of assets and liabilities) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ^๕ ทุจริตต่อหน้าที่^๖ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะส่งเสริมให้สังคมไทยทุกภาคส่วนมีวินัย ยึดมั่นในคุณธรรม (Merit System) และจริยธรรม

ในกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา^๗ ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือการดำเนินการทางวินัย พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้^๘ และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วเห็นมีมติว่า

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ร้ายวผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

๑๓๑

๑๓๑

^๖ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๑๓๑

๑๓๑

^๗ “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

๑๓๑

๑๓๑

^๘ มาตรา ๕๗ ในระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้

๑๓๑

๑๓๑

ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ประชานกรรมการ⁹ จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิด ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งในการพิจารณา โทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย หรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณีเมื่อได้รับ รายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้อง พิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 92¹⁰ มาตรา 93¹¹ และมาตรา 94¹² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

⁹ “ประชานกรรมการ” หมายความว่า ประชานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑๓๑

๑๓๑

¹⁰ มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประชานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการ พิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น สำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

¹¹ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

¹² มาตรา 94 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ

จากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้างต้น ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วก็ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่การงานของตน แต่กลับไม่ถูกดำเนินการทางวินัยใด ๆ เพราะตนได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว¹³

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะสามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ ไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดได้หรือไม่และเพียงใดนั้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) ซึ่งเป็นหลักควบคุมห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ขัดต่อกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เป็นหลักให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการสร้างภาระหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด¹⁴ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดได้ จะต้องมียกกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน มิเช่นนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้

จากการศึกษาพบว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและได้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน

¹³ กรรวา บุญศิริ, หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง: กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิด, บทความทางกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 2 - 3.

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2546), ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 30.

ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตน ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้ เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานก็ไม่ได้บัญญัติรองรับให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ และถึงแม้หน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ เช่น มาตรา 100¹⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่หากไม่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ขึ้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มดำเนินการไต่สวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นพ้นจากตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชา (Commander) ก็ไม่สามารถที่จะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ขึ้นได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (Gap in Law) ในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการหรือขอลาออกจากราชการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิด เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วและทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law)

¹⁵ มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้ขึ้นจะออกจากราชการไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตายผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้ขึ้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ขึ้นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้ขึ้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้ลงโทษ

นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการแบ่งประเภทข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐออกเป็นหลายประเภทและข้าราชการแต่ละประเภทต่างก็มีกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การดำเนินการทางวินัย การลงโทษทางวินัยแตกต่างกันออกไป ทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว กล่าวคือ ข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐบางประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ (Civil Servant) ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547¹⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547¹⁷ มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้ แต่กรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยมิได้มีบทบัญญัติรองรับให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่อย่างใด กรณีจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้นอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขอลาออกจากราชการไปก่อนหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการ แต่ยังคงได้รับประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญ (Gratuities and pensions) ต่อไป เพราะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออก (Fire) จากราชการ

¹⁶ มาตรา 94 ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่ กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือกักขัง กักขังโทษนั้นเสีย

¹⁷ มาตรา 102 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 95 และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่ ผลการสอบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด
2. เพื่อค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐของไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษามาตรการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา การไต่สวนข้อเท็จจริง การวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบการค้นคว้าตำรา หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แก้ไขปัญหาคำถามที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

สรุปผลการวิจัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่ แม้กระทั่งผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว เพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ก็ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยโอกาส

ในตำแหน่งหน้าที่การงานของตน แต่กลับไม่ถูกดำเนินการทางวินัยใด ๆ เพราะตนได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว แต่เจตนารมณ์ดังกล่าวไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจาก กฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ ไม่มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการดังกล่าวได้เช่นกัน กรณีจึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด

อภิปรายผล

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ประสงค์จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หากกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีบทบัญญัติรองรับให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดได้ อย่างไรก็ตามการที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะสามารถพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดได้หรือไม่ ต้องอยู่ภายใต้หลักการคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน มิเช่นนั้น หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) ซึ่งการไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดเกี่ยวกับการปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด และอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขอลาออกจากราชการไปก่อน โดยยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญต่อไป เพราะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93¹⁸ โดยเพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา 93 กล่าวคือ “กรณีได้รับรายงานตามมาตรา 92 หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วด้วยเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้นั้นต่อไปได้ เสมือนว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นยังมีได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิดฐานทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีกรอบระยะเวลาการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด เพื่อให้มีความชัดเจนและแน่นอนในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เช่น ต้องดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว ภายในระยะเวลา 2 ปี หรือ 5 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ เป็นต้น เพราะเมื่อเวลาผ่านไปนานเท่าใดความทรงจำเกี่ยวกับพยานหลักฐานก็จะยิ่งลดน้อยลงหรือไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานมาได้ เนื่องจากได้สูญหายไปตามกาลเวลา โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดย่อมมีมาก และอาจเป็นการกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยมากเกินไป

¹⁸ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะส่งผลให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law) รวมทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) นอกจากนี้ ยังทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเห็นผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นกรณีอันเหมาะสมมากกว่าที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ (State Agency) แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พุทธศักราช 2547

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2548). **การตีความกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2541). **ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์มติชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประวิณ ฒ นคร. (2530). **วินัยและคุณธรรมข้าราชการ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัททวิคตอรี เพาเวอร์พอยท์ จำกัด.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

_____. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2545). **ข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดระบบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร.

หยุด แสงอุทัย. (2538). **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

- ปิยพร วุฒิชัยภูมิ. (2556). ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน. สารนิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สรเรณีย์ พลเจียก. (2543). การปรับปรุงโครงสร้างด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลัญชัย ศิริเดช. (2556). ปัญหาการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน : กรณีศึกษาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดทางวินัย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บทความ วารสาร

- กรรรา บุญศิริ. หลักการห้ามทำคำสั่งทางปกครองย้อนหลัง: กรณีศึกษาปัญหาการสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากราชการไปแล้วตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดบทความทางกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์, 17(3).

เอกสารอื่น ๆ

- ฉันทนา ภาคบงกช และคณะ. (2539). การปลูกฝังวินัยของคนในชาติ: การสำรวจลักษณะทางวินัยที่พึงประสงค์ในสังคมไทย. รายงานการวิจัย ฉบับที่ 56. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงาน ก.พ.. (2550). สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่.