

บทที่ 1

บทนำ

การทุจริตประพฤติดมิชอบ (Corruption) เป็นปัญหาสำคัญระดับต้นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน ปัญหาการทุจริตประพฤติดมิชอบเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและห้วงรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานานและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ (Public Sector) ตั้งแต่ข้าราชการระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ทั้งฝ่ายการเมือง พลเรือน ทหาร และตำรวจมีปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติดมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จ มีอำนาจดุลพินิจสูง มีกรอบความรับผิดชอบไม่ชัดเจน และขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติดมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติในทุกด้าน¹ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเด็ดขาดและเป็นรูปธรรม

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติดมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาตั้งแต่อดีตจนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบันได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาของโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492² แต่ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ

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

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

(Corruption in Public Sector) ก็ไม่ได้ลดน้อยลงไป แต่กลับได้ทวีความรุนแรงและมีความซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายให้กับตนเองหรือผู้อื่นอย่างกว้างขวาง

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงเป็นภารกิจอันยิ่งใหญ่ เพราะโดยธรรมชาติของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีลักษณะเป็นความลับ ซับซ้อน ผันแปร เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของสังคม วัฒนธรรม พัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และมีผลกระทบต่อตัวข้าราชการ บุคคล และสังคม รัฐบาลไม่ว่าคณะใด สมัยใด มักจะกำหนดเป็นนโยบายของตน และเป็นนโยบายหลักที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังแต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดที่จะปฏิรูปการเมืองการปกครองและนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เจตนารมณ์ประการสำคัญ คือ ต้องการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ³ 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

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 หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ต่อมาได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁵ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (Inspection of assets and liabilities) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่⁶ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และหากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ไม่ว่าจะมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิด

⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 301 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยในมาตรา 329 บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตรา 331 บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการร่ำรวยผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาตลอดจนโทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประกอบกับมาตรา 302 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตนมีได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

๑๓๑

๑๓๑

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะส่งเสริมให้สังคมไทยทุกภาคส่วนมีวินัย ยึดมั่นในคุณธรรม (Merit System) และจริยธรรม

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหา⁷ ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย⁸ (Disciplinary Procedure) พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้⁹ และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการทำความผิดแล้วเห็นมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ประชานกรรมการ¹⁰ จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน

⁷ “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

⁸ คำว่า วินัย คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษ หรืออีกนัยหนึ่ง วินัย หมายถึง การควบคุมความประพฤติของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่พึงประสงค์. โปรดดู สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). คู่มือการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สกสศ. หน้า 2.

⁹ มาตรา 57 ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้

¹⁰ “ประชานกรรมการ” หมายความว่า ประชานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹¹ นั้น ๆ แล้วแต่กรณี¹¹ เมื่อได้รับรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา (Accused) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง¹² ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตาม ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบ

¹¹ มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงาน บุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹¹ นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการ ตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง ความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธาน คณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน การสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อม ทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

¹² มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹³ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้วก็ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (Civil Service Act, B.E. 2551 (2008)) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ การบริหารงานบุคคลด้านวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เปรียบเสมือนคัมภีร์ในการทำงานของข้าราชการพลเรือน¹⁴ (Civil Servant) ให้ประพฤติปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นแบบอย่างที่ดีของประชาชนและยังเป็นกฎหมายแม่บทให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ประเภทต่าง ๆ นำบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ ไปใช้เป็นแนวทางบังคับกับ เจ้าหน้าที่ของตนด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ มีความลักลั่นกัน การตีความตัวบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรฐานการลงโทษ มีความแตกต่างกัน อีกทั้งยังมิได้ใช้บทบัญญัติเรื่องวินัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดี แต่กลับนำไปใช้ในทางปกป้องผู้กระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบราชการโดยรวม สมควรที่จะต้องมีการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทให้เป็นระบบมีมาตรฐานเดียวกัน โดยยึดหลักการตามแนวทางในแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้บุคลากรภาครัฐมีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบสูง¹⁵

จากแนวทางการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการไปแล้วได้ก็ต่อเมื่อ ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (Serious Discipline) หรือถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิด

¹³ มาตรา 94 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา¹³

¹⁴ สำนักงาน ก.พ. (2550). *สาระสำคัญในการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่*. หน้า 34.

¹⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. รายงานวิจัย. หน้า 3.

อาญาอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ¹⁶ (Les contraventions) อยู่ก่อนออกจากราชการและผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นพ้นจากราชการ¹⁷ แต่กรณีดังกล่าวยังไม่ชัดเจนว่าหากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชา (Commander) จะพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้หรือไม่ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งฉบับแล้ว พบว่าไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ พิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้วได้เช่นกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ ก็ไม่มีบทบัญญัติรองรับให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้วได้ จึงจำเป็นต้องหาวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว มิเช่นนั้น อาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่และแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายขอลาออกจากราชการไปก่อน หรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการ โดยยังคงได้รับประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญหรือสวัสดิการต่าง ๆ ต่อไป

¹⁶ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 102 ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีสาเหตุจากผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

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

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างเต็มที่ แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว ก็ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้ได้ แต่เจตนารมณ์ดังกล่าวอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากเมื่อพิจารณาทั้งฉบับแล้วไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความผิด และอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขอลาออกจากราชการไปก่อนหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการ โดยยังคงได้รับประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญหรือสวัสดิการต่าง ๆ ต่อไป เนื่องจากไม่ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ

ปัญหาดังกล่าวจึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด เพื่อค้นหาหลักเกณฑ์นำมาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

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

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักกฎหมายห้ามมีผลย้อนหลัง และการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาและหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้กันอยู่ทั่วไปของไทยและการดำเนินการทางวินัยของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด
2. ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐของไทยและของต่างประเทศ

3. สามารถวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาและการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว

4. ได้แนวทางแก้ไขปัญหาการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด

5. สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีความผิด เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรมีความชัดเจนและทำงานสอดคล้องกันยิ่งขึ้น