

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน และยังทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จ มีอำนาจดุลพินิจสูงและขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติในทุกด้าน¹ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะปฏิรูปการเมืองและนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เจตนารมณ์ประการสำคัญ คือ ต้องการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ เพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ² และได้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานขึ้นมา คือ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (Office of the Nation Counter Corruption Commission) เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การร่ำรวยผิดปกติ หรือการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. (The Nation Counter Corruption Commission) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวน (Investigation) และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2541). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดิชน. หน้า 52.

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบอย่างเด็ดขาด แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้ ตามความนัยมาตรา 57³ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการดำเนินการทางวินัยจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น การดำเนินคดีแพ่ง (Civil Case) หรือการดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยไม่มีอายุความ⁴ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดได้กระทำความผิดวินัยครบองค์ประกอบตามข้อกำหนดทางวินัยแล้ว ตรีบใดที่ผู้นั้นยังมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือยังคงรับราชการอยู่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้ หรือแม้ภายหลังจะพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว หากก่อนออกจากราชการถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญา ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เช่นกันตามความนัยมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้นั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีเจตนามุ่งที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในแวดวงราชการอย่างเต็มที่ แม้การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจะมีลักษณะเป็นการดำเนินการทางวินัยย้อนหลัง

³ มาตรา 57 ในระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ เพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้

⁴ ประวิณ ฒ นกร. (2530). *วินัยและคุณธรรมข้าราชการ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัททวิคตอรี เพาเวอร์พอยท์ จำกัด. หน้า 10.

และอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิการรับบำนาญของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์และความจำเป็นที่มหาชนพึงจะได้รับ หากมีการดำเนินการทางวินัย ย้อนหลังกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยย้อนหลังเป็น มาตรการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริต (Corruption) ในภาครัฐซึ่งเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศให้ เห็นผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ก็ไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากทางราชการอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตต่อตำแหน่ง หน้าที่ของตน อีกทั้งโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก (Dismiss) และไล่ออก (Fire) ก็ไม่ใช่โทษทางอาญาที่ต้องห้ามมิให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วจึงก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ (Public Interest) มากกว่าสิทธิประโยชน์ที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสียไปเพราะถูกดำเนินการทางวินัยย้อนหลังและการดำเนินการทางวินัย ในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมายห้ามมีผลย้อนหลังแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจาก ราชการไปแล้วควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนและแน่นอน เพราะเมื่อเวลา ยิงผ่านไปนานเท่าใดความทรงจำเกี่ยวกับพยานหลักฐานก็จะยิ่งลดน้อยลงหรือไม่อาจแสวงหา พยานหลักฐานมาได้ เนื่องจากได้สูญหายไปตามกาลเวลา โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการนำ พยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดย่อมมีมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นจากเมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด กระทำความผิดวินัย ประธานกรรมการ⁵ จะต้องส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑๓๑

๑๓๑

ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เมื่อได้รับรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชา (Commander) หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จะต้องพิจารณาลงโทษวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและต้องส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตาม ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัย (break discipline) หรือกฎหมาย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁶ นั้น ๆ ทั้งนี้ ตามความนัยมาตรา 92⁶ มาตรา 93⁷ และมาตรา 94⁸ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิด ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้หรือไม่ และสามารถกระทำได้เพียงใด ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ กล่าวคือ การจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้วได้ จะต้องมิกฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาไว้

⁶ มาตรา 92 ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁶ นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

⁷ มาตรา 93 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

⁸ มาตรา 94 ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา⁶ นั้น ๆ

อย่างชัดเจนและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Act) ซึ่งเป็นหลักที่ควบคุมห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ขัดต่อกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการสร้างภาระหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องกระทำการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด⁹ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความคิดได้ จะต้องมิใช่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน มิเช่นนั้นผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้

จากการศึกษาพบว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามกฎหมายเฉพาะของตน ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่สามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความคิดและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานก็ไม่ได้บัญญัติรองรับให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปแล้ว แต่การดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้เพียงใด และอย่างไร ต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา¹⁰ ส่วนมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกเท่านั้น หากใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่อย่างไร (บันทึกสำนักงาน

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 30.

คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทหารที่เกษียณอายุราชการแล้ว (เรื่องเสร็จที่ 566/2553)) และถึงแม้หน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ เช่น มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่หากไม่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเริ่มดำเนินการไต่สวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชา (Commander) ก็ไม่สามารถที่จะลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เช่นกัน (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญ (เรื่องเสร็จที่ 1362/2556)) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (Gap in Law) ในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการหรือขอลาออกจากราชการก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิด เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปแล้ว และทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย (The Spirit of Law)

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายประเภทซึ่งต่างก็มีกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อให้องค์กรของตนมีอำนาจหน้าที่ตามการบริหารแบบหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เช่น ข้าราชการพลเรือนก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ข้าราชการทหารก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476 ข้าราชการตำรวจก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ข้าราชการรัฐสภาที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้าราชการฝ่ายอัยการที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ตุลาการศาลปกครองก็ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่างก็มีกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลบังคับใช้แตกต่างกันออกไป

ซึ่งการบริหารงานบุคคลกฎหมายได้กำหนดไว้ตามลักษณะเฉพาะของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ทั้งในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโยกย้ายตำแหน่งรวมถึงการดำเนินการทางวินัย กฎหมายของแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรต่างก็มีบัญญัติไว้ทั้งสิ้น กรณีจึงทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมูลความคิด เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการตำรวจ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁰ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547¹¹ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากราชการไปแล้วได้ แต่กรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน เช่น พนักงานบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยมิได้มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่พนักงานบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่อย่างใด กรณีจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวมิเช่นนั้นอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงขอลาออกจากราชการไปก่อนหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุราชการ แต่ยังคงได้รับประโยชน์จากบำเหน็จบำนาญ (Gratuities and pensions) ต่อไป เพราะไม่ถูกดำเนินการทางวินัยถึงขั้นไล่ออก (Fire) จากราชการ

¹⁰ มาตรา 100 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำความผิดหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ขึ้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้ขึ้นจะออกจากราชการไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้ขึ้นยังมีได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ขึ้นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้ขึ้นกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้คงโทษ

¹¹ มาตรา 94 ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกซึ่งมูลความคิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้ขึ้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้ขึ้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่ กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้ขึ้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักขัง หรือกักขัง ก็ให้คงโทษนั้นเสีย

5.2 ข้อเสนอแนะ

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

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 93¹² 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

¹² 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