

ปัญหาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริต
ต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พุทธภูมิ รัตนเกตุ*
ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้วางมาตรการพิเศษที่มีผลต่อการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างไปจากกฎหมายทั่วไป เพื่อให้กลไกการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการวิจัยพบว่า มาตรการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีปัญหาในทางกฎหมายและ ทางปฏิบัติหลายประการด้วยกัน ดังนี้ ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยข้อมูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ปัญหา การลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิด ทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองหรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ และปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4 เป็นต้น

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัย จึงขอเสนอแนวทางให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิชานิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวិทยานิพนธ์

โดยนำหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักการพื้นฐานในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมาตรการและข้อกฎหมายในต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรวมทั้งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักการพื้นฐานในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. บทนำ

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาอย่างยาวนาน ส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมา กลไกการตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบดังกล่าวประสบปัญหามีข้อบกพร่อง และข้อจำกัดหลายประการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เพื่อให้กลไกการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐในยุคเริ่มต้น กษัตริย์ทรงใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อภารกิจทางปกครองเพิ่มขึ้น กษัตริย์ได้ทรงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค และในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานแทนกษัตริย์ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเป็น การกระทำในนามของกษัตริย์ ดังนั้น หลักกฎหมายที่ถือว่า “กษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” จึงมีอิทธิพลไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายถึง ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องกล่าวโทษมิได้ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอยู่ที่ กษัตริย์โดยตรง เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมากขึ้น จนกระทั่งได้มีการจลาจลล้มล้างรัฐบาลขึ้นในหลายประเทศ เพื่อสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีหลายประการดังนี้

1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ โดยรัฐจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย การกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติและเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหลักนิติรัฐสามารถแบ่งหลักการย่อยได้หลายประการ ดังนี้

1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักดังกล่าว แท้จริงแล้วหมายถึง การแบ่งแยกอำนาจรัฐโดยการกระจายอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของรัฐไปให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว และในขณะเดียวกันยังเป็นการจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเหนืออีกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งภายใต้หลักการแบ่งแยกกันนั้น อำนาจรัฐแต่ละอำนาจต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง

1.1.2 หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้ในรัฐที่เป็นนิติรัฐในฐานะที่เป็นอำนาจของราษฎรในอันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพโดยอำนาจรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท แต่ที่สำคัญคือการแบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานออกเป็น สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองในอันที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดตามที่ตนต้องการ ส่วนสิทธิในความเสมอภาค คือ อำนาจในอันที่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ

1.1.3 หลักการประกันคุ้มครองสิทธิในทางศาล

การที่รัฐยอมให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

1.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

หลักดังกล่าว มุ่งหมายให้การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่พิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และใช้ดุลพินิจโดยปราศจากความบกพร่อง

1.1.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

หลักดังกล่าวมุ่งคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกพันตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

1.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรม เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ และบรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล

1.3 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันต้องได้รับผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน การปฏิบัติต่อสิ่งที่อยู่ภายใต้ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือหลักเกณฑ์ที่ใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงแห่งคดี แต่ถ้ามีความแตกต่างกันในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญแล้ว ต้องถือว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ โดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมีการระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับใช้ในการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ระเบียบหรือข้อบังคับที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าว เรียกว่า “วินัย” ซึ่งถือว่ามีผลสำคัญ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยดีย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีวินัยดีพอ การดำเนินงานของรัฐย่อมมีอุปสรรคและขาดประสิทธิภาพและหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับ อาจต้องถูกดำเนินการทางวินัยซึ่งการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวถือว่าการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ อันส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกลงโทษ การดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นไปโดย

ชอบด้วยกฎหมายและมีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปบริสุทธิ์ ยุติธรรม ดังนี้

2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนกฎหมายที่ใช้บังคับ การผูกพันตนต่อกฎหมายมีได้ 2 ลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะรุกล้ำสิทธิเสรีภาพหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น

2.2 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ตามระบบคุณธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และองค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังข้อเท็จจริง การตีความข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย หรือการใช้อำนาจดุลพินิจ ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ โดยอุทธรณ์ขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งองค์กร ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจในการตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมในเนื้อหาของการใช้อำนาจดุลพินิจ

3. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

1. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้วางมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตดังกล่าวไว้หลายมาตรการ แต่ที่สำคัญคือ มาตรการตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับกรณีเจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อหน้าที่ในฝ่ายปกครอง กรณีเจ้าพนักงานใช้อำนาจมิชอบต่อบุคคลอื่น และกรณีเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดให้ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญา

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ก่อนจะมีการลงโทษทางวินัยต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดยมีสิทธิขอตรวจเอกสารหลักฐานสำนวนการสอบสวน เพื่อต่อสู้หักล้างข้อกล่าวหา รวมทั้งมีสิทธิโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

1.2 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชันหลายหน่วยงาน เช่น องค์กรเพื่อป้องกันอาชญากรรมร้ายแรงและ The Serious Fraud Office's รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันต้องรับโทษทางอาญา โทษทางปกครองและโทษทางกึ่งเมือง และนอกจากมาตรการทางกฎหมาย สหราชอาณาจักรยังมีมาตรการในการติดตามทรัพย์สิน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาคืนจากอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ เช่น การฟอกเงิน การให้สินบน เป็นต้น

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัย นั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยเห็นว่า การลงโทษทางวินัยนั้นผิดกฎหมาย ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้

1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษทำหน้าที่ดูแลการสอบสวนหรือดำเนินคดีทุจริตเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่อาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรและการใช้กฎหมายและมาตรการหลายอย่างร่วมกัน หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและโดยตรงจะเป็นสำนักงานอัยการ เนื่องจากบทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับในเรื่องเหล่านี้คือ ประมวลกฎหมายอาญา โดยการสอบสวนข้อเท็จจริงจะอยู่ในอำนาจของตำรวจและอัยการเช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นทั่วไป

ในส่วนของการดำเนินการทางวินัย มีกฎหมายบัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องถูกลงโทษทางวินัย หากกระทำการตามกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้รวมถึงการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัย

1.4 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีการจัดตั้งองค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน คือ คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริตของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) และมี Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายหลักในด้านการปราบปรามทุจริต โดยกำหนดความผิดต่าง ๆ ในการทุจริต เช่น การเรียกรับสินบน ผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการรั่วรัวผิดปกติ ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดี ในการตรวจสอบของ ICAC หากพบว่าเป็นความผิด

อาญาก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนคดีนั้นอีก แต่ถ้การสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้ ก็จะไม่ส่งให้พนักงานอัยการ แต่จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานปราบปรามเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยอาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไปหรือยุติการสอบสวนลง

1.5 สาธารณรัฐสิงคโปร์

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชันคือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ (Office of the Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สอบสวนการกระทำผิดตามกฎหมายป้องกันการคอร์รัปชัน มีภารกิจหลัก คือ การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริต ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่และการกระทำผิดด้วยการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการป้องกันการทุจริต หากผลการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อไปจะไม่มีการฟ้องร้องคดีเอง เว้นแต่หรือได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากอัยการ หากผลการสืบสวนสอบสวนมิใช่การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะดำเนินการส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาดำเนินการทางวินัย แล้วรายงานให้สำนักงาน CPIB ทราบ นอกจากมาตรการในการปราบปรามการทุจริตแล้ว สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีมาตรการในการป้องกันการทุจริต เช่น การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีหน้าที่ในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและการลงทุนต่าง ๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนั้นทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการได้ทรัพย์สินนั้นมา

1.6 ราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม

ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti - Corruption Bureau หรือ ACB) ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยขึ้นตรงต่อสมเด็จพระราชาธิบดีเท่านั้น ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือสั่งการใดๆ ของบุคคลใด โดยกฎหมายป้องกันการทุจริตของราชอาณาจักรบรูไน ดารุสซาลาม ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายแรงผิดปกติต้องรับโทษทางอาญา โดยในการสอบสวนของ ACB หากพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีต่อไป หรือเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด

2. การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

2.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1.1 การควบคุมตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ข้าราชการ ตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสาร ที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่า รายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี ถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ข้าราชการ ตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ผู้ถูกกล่าวหา ที่ถูกลงโทษนั้นจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาที่ถูก

ลงโทษทางวินัยเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ การใช้สิทธิอุทธรณ์ ไม่อยู่ในบังคับดังกล่าว

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นสมควรส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบ ที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา แล้วรายงานผล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เพียง ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชา

2.1.2 การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวร้ายผิดปกติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวร้ายผิดปกติ เพื่อขอให้ทรัพย์สินตก เป็นของแผ่นดิน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ร้ายวร้ายผิดปกติ เพราะเหตุมีทรัพย์สินมากผิดปกติ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมาก ผิดปกติ หรือ ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจใน ตำแหน่งหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่เป็นประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินรองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลา การทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการ ตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ ให้แจ้งเรื่องไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลา การศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตาม กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ต่อไป

2.2 การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรการที่สำคัญของฝ่ายรัฐที่ใช้ ในการควบคุมและดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็น ธรรมและปราศจากอคติ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครอง ดังนั้น ในการดำเนินการทางวินัยจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน

เท่านั้น เมื่อกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนไว้อย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนนั้นให้ครบถ้วน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ เช่น ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือน จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น

ภายหลังจากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เป็นช่องทางหนึ่งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณา ทบทวนคำสั่งลงโทษว่าถูกต้องเหมาะสมหรือเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดยถ้าเห็นว่า การสั่งลงโทษถูกต้องและเหมาะสมกับความผิดแล้ว ก็จะมีมติยกอุทธรณ์ แต่ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด ก็อาจมีมติให้เพิ่มโทษ หรือลดโทษหรืองดโทษก็ได้ตามแต่กรณี และถ้าเห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอาจมีมติให้ยกโทษ เป็นต้น

4. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่ามีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมาตรา 92 กำหนดว่าในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยในความผิดวินัยฐานอื่นนอกจากฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของ

บทบัญญัติกฎหมายว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยว่ามีขอบเขตแค่นี้เพียงใด ซึ่งส่งต่อการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2. วิเคราะห์ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (4) ได้กำหนดว่าในการผิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตามมาตรา 80 (1) - (3) ร่ำรวยผิดปกติ เพราะเหตุมีทรัพย์สินมากผิดปกติ มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ มีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจาก การปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการลงโทษทางวินัยวิธีหนึ่ง แต่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาความผิดทางวินัย กล่าวคือในการลงโทษทางวินัยฐานใดนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าผู้นั้นได้กระทำการอันครบองค์ประกอบความผิดทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าว

3. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และมาตรา 80 (4) ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร่ำรวยผิดปกติไว้แตกต่างกัน โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปกรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก หรือในกรณีร่ำรวยผิดปกติ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กฎหมายกลับกำหนดให้ส่งเรื่องไปให้ประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ พิจารณา

ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไว้แตกต่างกันนี้ ถือเป็น การปฏิบัติแตกต่างกันต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อันขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

4. วิเคราะห์ปัญหาการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/2 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยมาตรา 89/4 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่ได้รับเรื่องดังกล่าวดำเนินการสอบสวน หากเห็นว่ามีมูลความผิดและสั่งลงโทษทางวินัย มาตรา 96 กำหนดให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในการลงโทษทางวินัยนั้น หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วย กับคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่ามีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อพิจารณาขั้นตอนกระบวนการดำเนินการทางวินัยในกรณีทั่วไป กับกรณีตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 89/2 จะเห็นได้ว่า ต่างก็มีลักษณะเป็นการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน การที่มาตรา 96 ประกอบมาตรา 89/4 กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ทางวินัยไว้แตกต่างกัน ทั้งที่กระบวนการดำเนินการทางวินัย มีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงขัดต่อหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีภารกิจหลักในการตรวจสอบการทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ และการ รำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการพิเศษที่แตกต่างไปจากเดิมคือ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการ ใต้สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการทางวินัยในระบบปกติ แต่ มาตรการดังกล่าวยังคงประสบปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใต้สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดคำนิยามเพิ่มเติม ดังนี้

“มูลความผิดทางวินัย” หมายความว่า ความผิดทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้น ไม่ปฏิบัติตามการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” หมายความว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามการอย่างใดในตำแหน่ง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

2. ปัญหาการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและควรกำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา ดังนี้

มาตรา 80 “ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

(4) “ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น

(5) ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาล กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง”

และบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 123/4 โดยมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

“เจ้าหน้าที่รัฐผู้ได้รัารวยผิดปกติ ต้องระวางโทษปรับ 100,000 บาท และจำคุก 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการดำเนินการทางวินัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป กับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือรัารวยผิดปกติ

สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และมาตรา 80 ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ดังนี้

มาตรา 92

ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ หรือประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

มาตรา 80

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา นั้น

4. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการออกหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 96 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 89/4

สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89/4 และมาตรา 96 ให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ดังนี้

มาตรา 89/4

“ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการสอบสวนความผิดไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับการ ดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาหรือการแต่งตั้งถอดถอนสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วรายงาน ผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ

มาตรา 96

“ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์อุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูก กล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง”

บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกวาศ์. (2551). กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2546). หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ชิตชัย พานิชพัฒน์. (2533). องค์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรของฮ่องกง กับไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิชาการทหารเรือ

ชั้นสูง วิทยาลัยกองทัพเรือ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.

พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อุสาห์ โกมลปานิก. (2540). เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน 41201 Public Law เล่ม

ที่ 2 หน่วยที่ 8 – 15, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” วารสารจลนิต ปีที่ 9 ฉบับที่ 1.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). รายงานการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย.

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. (2535). การปราบปรามการร้ายผิดปกติในวงราชการไทย. กรุงเทพฯ :

สำนักงาน ป.ป.ช.

- พวงสร้อย เพชรประพันธ์ และคณะ. (2540). รายงานการวิจัยผลการปฏิบัติราชการของ
คณะกรรมการ ป.ป.ป. : เน้นศึกษากระบวนการยุติธรรมภายหลังการชี้มูลความผิดทาง
อาญา
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2553). รายงานการวิจัยโครงการจัดทำมาตรการในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552. ศูนย์บริการวิชาการธรรมภา
บาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. (2551) รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อม
ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา
- สถาบันพระปกเกล้า. (2551). รายงานการวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. (2551) รายงานการวิจัยการศึกษาพันธกรณี และความพร้อม
ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
(2555). รายงานการวิจัยโครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
กับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2551
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550.