บทคัดย่อ

T 165529

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : การบังคับใช้กฎหมายตามผลการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ชื่อผู้เขียน : นายนรวัฒน์ ศรีเทพ

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2547

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. อาจารย์ทองสุด กลิ่นประภัศร ประธานกรรมการ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญหลายองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรหลักคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้วพบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำของการใช้อำนาจหน้าที่และยังขาดความเชื่อมโยงทำให้การตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสององค์กรไม่อาจสู่จุดมุ่งหมายและทิศทางเดียวกันได้ และยังไม่สอดคล้องต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง จึงต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาบทบาทอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสององค์กรดังกล่าว

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้มุ่งเน้นที่การศึกษาในสองประเด็นคือ

1. การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามีการทุจริต ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย ซึ่งอาจจะขาดความเป็นอิสระและมีการช่วยเหลือเพื่อให้มีคำสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสมแก่กรณีของฐานความผิดหรืออาจไม่ถูกลงโทษเลยก็ได้ ซึ่งไม่มีความเด็ดขาดเหมือนกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตามกรณีที่พนักงานสอบสวนรับเรื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นกรณีต้องด้วยตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีนี้พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.รับไว้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนทั้งทางวินัยและทางอาญาไปในคราวเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ แล้วจะพบว่าในการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นคนเดียวกัน อาจจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยได้สองทาง ทางหนึ่งคือ ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องมาอีกทางหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ ชี้มูลความผิด ถ้าหากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษฐานความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติชี้มูลฐานความผิดวินัยร้ายแรง แม้ว่ากระบวนการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้วก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็สามารถที่จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษใหม่ได้ แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษในฐานความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ถึงแม้ว่าจะมีระดับโทษใดก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สามารถสั่งให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษใหม่ได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องความแตกต่างของการอุทธรณ์อีก กล่าวคือผู้ถูกลงโทษจากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาสามารถใช้

สิทธิอุทธรณ์ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยได้ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถอุทธรณ์ได้แต่เฉพาะระดับโทษหรือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

2. การดำเนินการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 92 ทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่การไต่สวนข้อเท็จจริง เช่นกรณีความผิดที่เกี่ยวกับการเงินอาจมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังรวมอยู่ด้วย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนของความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงทำให้ขาดความเชื่อมโยงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่กระทำความผิดได้อย่างครบถ้วน

จากทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น จึ งเป็นเหตุให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายของทั้งสององค์กร ตามที่กำหนดเป็นสภาพปัญหาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นอกจากมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้เกิดแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวแล้วก็ยังมีความมุ่งหวัง เพื่อให้เกิดแนวความคิดในการที่จะได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ อีกด้วย

ABSTRACT

TE 165529

Thesis Title : Law Enforcement in Accordance with the Results of the Performance of the National Counter-Corruption Commission and the State Audit Commission

Student's Name : Mr. Norawat Srithep

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2004

Advisory Committee :

1. Mr. Tongsood Glinprapusr Chairperson

2. Asst. Prof. Dr. Somchai Sirisombunwej

Since the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (A.D. 1997), a number of committees have been established to investigate the state's use of power, the principal committees being the National Counter-Corruption Commission and the State Audit Commission. In considering the principal authority of these two committees in accordance with the Organic Act on Counter-Corruption B.E. 2542 (A.D. 1999) and the Organic Act on State Audit B.E. 2542 (A.D. 1999), it was found that there are certain discrepancies in the use of authority by these two institutions and there is no link between the latter. This results in an inadequate investigation and inadequate enforcement of the law on the part of the two committees, which fail to achieve the same objectives and fail to operate in concert, in addition to coming into conflict

with the aims of the constitution. This research therefore aims at studying the problems faced by these two committees, their roles, their authority and their enforcement of law.

The research aims at studying two main issues, as follows.

1. The imposition of disciplinary measures by the superiors of the accused

In cases where the State Audit Commission has passed a resolution stating that the accused state official is guilty of corruption according to Article 46 of the Organic Act on State Audit B.E. 2542 (A.D. 1999), the commission must submit the case to an official panel of inquiry for prosecution. Then the results of the investigation must be presented to the superiors of the accused official so that disciplinary action can be taken. As a result, the superior may mete out some form of punishment that is not appropriate to the offence or in some cases, or no punishment at all. This is in contrast to the cases dealt with by the National Counter-Corruption Committee. However, if the cases that the State Audit Commission submits to the panel of inquiry are in line with Article 89 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (A.D. 1999), members of the panel of inquiry must submit such cases to the National Counter-Corruption Committee. The Committee therefore proceeds by meting out both disciplinary measures and criminal punishment.

With regard to the disciplinary punishment meted out to a state official who has been found guilty, the disciplinary punishment can be two-fold. The first course of action is conducted by the disciplinary committee

appointed by their superiors in line with the information submitted by the State Audit Commission. The second type of punishment is rendered in accordance with the resolution handed down by the National Counter-Corruption Commission. If the superior orders a form of punishment that is not so severe and different from that handed down by the National Counter-Corruption Commission, the Commission has the authority to order the superior to hand down a new sentence, even though the disciplinary process is already finished. In cases where the punishment handed down by the superior is commensurate with the offence as defined by the National Counter-Corruption Committee, whatever the severity of the punishment, the commission cannot order the superior to issue a new punishment. Another issue lies in the differences in the approach to the process of appeal. The state official who has received the disciplinary punishment from the superior can appeal in all matters: facts, legal matters, procedures and disciplinary processes. In cases where the punishment handed down by the superior is in accordance with the resolution of the National Counter-Corruption Committee, the accused state official can appeal only in the matters regarding the level of severity of the punishment and the legal issues involved.

2. The disciplinary imposition in offenses pertaining to the budget and finance

In cases where the National Counter-Corruption Committee has passed a resolution to the effect that the state official has committed the offence in question and been punished both in criminal and disciplinary terms

in accordance with Article 91 of the Organic Act of Counter Corruption B.E. 2542 (A.D. 1999), that state official must undergo disciplinary punishment according to Article 92 and criminal punishment according to Article 97 of the Act. During the investigation process, it may be found that that state official has also committed an offence regarding the budget and finance as well, which falls within the jurisdiction of the State Audit Commission. However, Article 91 of the Organic Act of Counter Corruption B.E. 2542 (A.D. 1999) does not stipulate that the National Counter-Corruption Committee must submit such cases to the State Audit Committee to proceed further in matters regarding offences concerning budget and finance. Thus, there is the lack of a link in enforcing the law in a comprehensive manner with regard to state officials accused of such offences.

It may be concluded from the two cases above, that it is necessary that the provisions be amended and added to the Organic Acts of the two Commissions which will enable law enforcement to be more efficient and more effective. This research studying the roles, the authority and the enforcement of the law of these two commissions not only aims at solving existing problems; it also hopes to prompt further study of the problems, the roles, and the authority of other organizations that examine the power of state as well.