

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 : การดำเนินการวินัยของผู้บริหาร
ท้องถิ่นในกรณีที่ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด

Legal Problems Regarding the Organic Act on Prevention and
Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018): Disciplinary Proceedings of
Local Administrators in case of National Anti-Corruption Commission
(NACC) to Identify Prima Facie case

ไศลโสภิน ภิรมย์ไกรภักดิ์¹ กันตินันท์ นามตะ² และสมปอง สุวรรณภุมมา³
Salaisopin Piromkraipuk, Kantinan Namta and Sompong Suwannaphuma

Received: September 08, 2023

Revised: November 10, 2023

Accepted: December 11, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุง แก้ไขหรือเพิ่มเติม
บทบัญญัติกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต พ.ศ.2561 ผลการศึกษา พบว่า ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ การดำเนินการตามอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป.ป.ช.) ตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 โดย
การชี้มูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการดำเนินคดี
อาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 สำนวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กล่าวหาว่า
บุคคลเหล่านั้นทุจริตต่อหน้าที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดกลับไปดำเนินการทางวินัยซึ่ง

¹⁻³ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ; Chaiyaphum Rajabhat University

ถือว่าสำนวนการไต่สวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นการชี้มูลความผิดไม่ต้องตั้งคณะกรรมการในหน่วยงานนั้นเพื่อดำเนินการซ้ำอีก แต่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีกฎหมายว่าด้วยวินัย สมควรแก้ไขบทมาตรา 98 เพื่อให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเป็นไปโดยเรียบร้อยและเกิดผลดีในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: การดำเนินการทางวินัย, ผู้บริหารท้องถิ่น, การชี้มูลความผิด

Abstract

This academic article aims to provide comments for improvement, amending or adding legal provisions of the Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018). The results of the study found that there are still many deficiencies, i.e. implementation of the powers and duties of the National Anti-Corruption Commission (NACC) in accordance with the Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018) by identifying Prima Facie case of local administrators, local council members, assistant local administrators who have criminal proceedings under the Criminal Code or under the Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018). The investigation file of the NACC that accused those persons of being dishonest in performing their duties, the law requires the original agency to return to take disciplinary action, which is considered the investigation and investigation file of the committee. The National Anti-Corruption Commission (NACC) determines the cause of an offense. There is no need to set up a committee in that agency to take action again. It is appropriate to amend Section 98 so that legal proceedings are carried out smoothly and have good results in practice. But there is no law on discipline for local administrator, local council members, assistant local administrator, so it is appropriate to amend Section 98 so that legal proceedings are carried out smoothly and have good results in practice.

Keywords: Disciplinary Proceedings, Local Administrators, Prima Facie Case

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขจะมีรัฐธรรมนูญที่วางระเบียบที่สำคัญของรัฐและยึดถือหลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งก็คือหลักการปกครองด้วยกฎหมาย หมายความว่า การใช้อำนาจปกครองทุกระดับชั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้ การใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมให้อยู่ในความเหมาะสมและทั้งสามอำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน โดยทั้งสามอำนาจจะต้องไม่เข้าไปควบคุมอำนาจใดอำนาจหนึ่ง (หยุด แสงอุทัย, 2538) หัวใจการแบ่งแยกอำนาจอยู่ที่ว่าอย่าให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่องค์กรเดียว หลักของการแบ่งแยกอำนาจก็คือ การแบ่งแยกองค์กรแบ่งแยกกันทำหน้าที่ เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

ประเทศไทยได้คำนึงถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ขยายเป็นวงกว้างและมีปัญหาต่อการพัฒนาประเทศจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเรื่อยมา นับตั้งแต่ พ.ศ.2518 และยังมีข้อบกพร่องในกฎหมายฉบับดังกล่าวหลายประการ การทุจริตคอร์รัปชันได้พัฒนาตามมาเช่นกัน จึงมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามและการทุจริต เช่น ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจตรวจสอบและไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้กว้างขวางขึ้นทั้งได้ยกเลิกหลักการบางอย่างของกระบวนการลงโทษทางวินัยและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยได้ให้อำนาจคณะกรรมการป.ป.ช.ในการรับฟังพยานหลักฐานและชี้มูลความผิดได้เด็ดขาดเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดประสิทธิภาพแต่แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้นแต่ยังมีปัญหาหลายอย่างตามมาในหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีหลายหน่วยงานที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นจำนวนมากหนึ่งในนั้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจและหน้าที่บริหารตนเอง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นตามความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น มีการจัดสรรงบประมาณ เก็บภาษีเองโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของประเทศซึ่งแนวคิดดังกล่าวกลับทำให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกิดการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นจำนวนมากยากต่อการตรวจสอบและดำเนินคดีเพราะการกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ

ประชาชนไม่ศรัทธาต่อระบบราชการ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้มีองค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ทุกระดับที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติการดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 12 ที่ว่าด้วย “องค์กรอิสระ” ที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระโดยการปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระทั้งสิ้น 5 องค์กร หนึ่งในนั้นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติให้ คณะกรรมการป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) เช่น ได้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฯ ได้ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้บังคับจึงได้เพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ป.ป.ช. ในหลายมาตราเช่นมาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 102 ถึงมาตรา 105 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) เช่น

1. การนำเสนอ มาตรการความเห็นเสนอแนะต่อรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และองค์กรอัยการในเรื่อง การปรับปรุงการปฏิบัติราชการ การวางแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต การกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2. การจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบ และการจัดทำความเห็น มีอำนาจรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การเสนอบทความนี้มุ่งที่จะเสนอมาตรการให้ความรู้ในทางกฎหมายที่สำคัญ เนื่องจากเกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ และเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขบทมาตรา 98 ในบทกฎหมายดังกล่าวต่อไป ดังนั้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและสามารถนำความรู้และข้อเสนอแนะไปใช้เพื่อ

แก้กฎหมายฉบับดังกล่าวต่อไปในอนาคตได้อย่างถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ จึงอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้ คือ

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนด พันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter III-Criminalization and Law Enforcement) อันเป็นมาตรการและกลไกที่สนับสนุนหลักการต่อต้านการทุจริต ทั้งในด้าน การสืบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี การลงโทษผู้กระทำความผิด และการเยียวยา ความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตโดยกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในดังนี้ 1) เขตอำนาจศาล (Jurisdiction) 2) การฟ้องคดีอาญา การตัดสิน และวิธีการบังคับ (Prosecution, Adjudication and Sanctions) (ปณิธีศรี ปทุมวัฒน์, 2553)

ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ลงนามใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003” (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 124 ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 โดยแสวง บุญเฉลิมวิภาส ได้วิเคราะห์ ผลดี ผลเสียไว้จากหลายประเทศทั้งระบบ Common Law และ Civil Law คือ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้าน การทุจริตหลายเรื่อง และเป็นภาคีในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องในกลุ่มความร่วมมือ ส่วนประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตมาตั้งแต่ในอดีตเมื่อ กว่าร้อยปีมาแล้ว เช่น Public Bodies Corrupt Practices Act 1889 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิด รวมทั้งยังเอาผิดกับบุคคลที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย ส่วนประเทศเยอรมนีได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบหลายฉบับในฐานะประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป OECD จึงมีความพร้อมก่อนการลงนามในอนุสัญญา UNCAC เป็นเวลานาน ประกอบกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของประเทศเยอรมนีค่อนข้างประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเป็นประเทศที่ยึดถือหลัก นิติธรรม (the Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล มีการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่าง เคร่งครัด มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา

เยอรมัน และประเทศในเอเชีย คือ ประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์กฎหมายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประเทศไทย และมีเอกลักษณ์เอเชีย มีลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันบางประการคล้ายคลึงกับประเทศไทยกล่าวคือ มีบุคคล 3 ฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการทุจริตคือ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และนักธุรกิจ จุดเด่นของญี่ปุ่นที่ควรวิเคราะห์เป็นบทเรียนของไทย คือ ความเข้มแข็งของกระบวนการยุติธรรม ความเป็นอิสระ ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอัยการญี่ปุ่น ซึ่งไม่ถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ภาคประชาชนญี่ปุ่นยังมีบทบาทเด่นในการตรวจสอบการทุจริต ของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และได้รับการยอมรับจากสังคมและภาครัฐเป็นอย่างสูง (แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, 2551)

กัญจนรัตน์ วิทยาเกียรติเลิศ และคณะ (2564) ได้มีการวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านทุจริต และเก่าแก่ที่สุดของโลก คือ Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ของสิงคโปร์ (Corrupt Practices Investigation Bureau 2021) นอกจากนี้ยังมีองค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของออสเตรเลียและฮ่องกง Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (ACRC) ของเกาหลี และ Malaysian Anti-corruption Commission (MACC) ของมาเลเซีย ซึ่งทุกประเทศล้วนมีทางประวัติศาสตร์คล้ายกัน สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยคดีร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การฟ้องคดีทุกประเทศจะให้อำนาจพนักงานอัยการเท่านั้น แต่ของประเทศไทยนั้นมีข้อยกเว้นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า ส่วนงานการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันทั้งสองฝ่ายและถ้าคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามตามที่เห็นสมควรโดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ ส่วนฮ่องกงตามกฎหมาย Prevention of Bribery Ordinance (Cap. 201) มีข้อแม้ว่าจะดำเนินการได้เองต้องได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้อนุญาตก่อน

ในฐานะรัฐภาคี ไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาให้ได้ครบถ้วน โดยมีการแก้ไขร่างกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับ อนุสัญญา UNCAC เช่น (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2) พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 พ.ศ. ... (กระทรวงต่างประเทศ, 2565) โดยที่จุฬพล รัตนภาส (2562) ได้วิเคราะห์ถึงอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ได้รับการมอบหมายภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีกลไกทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ

และกฎหมายที่ส่งเสริมให้การบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่มีเป้าหมายตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระยังเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระ ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และมีศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้จึงได้มีการร่างกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศและเพื่อให้ประเทศไทยมีความร่วมมือกับนานาชาติเช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การจับกุมคุมขัง การยึดทรัพย์ ขณะเดียวกันองค์กรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้จากทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เป็นภาคีจึงได้เกิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยหลักยกเว้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า สถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความแตกต่างจากบุคคลทั่วไป แม้การพิจารณาจะมีความแตกต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับบุคคลทั่วไปอยู่บ้าง แต่ก็มีผลจำเป็นต้องกระทำเพื่อปราบปรามการทุจริตในวงงานราชการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 วรรคหนึ่งและวรรคห้า (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562) และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 26 และ 27 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ในการดำเนินการนั้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) กล่าวคือ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมายฉบับนี้มีทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศรวมถึง เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยนั้น ตามมาตรา 4 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) ได้แบ่งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับออกเป็น 6 ระดับ ตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น คือ ผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น และให้หมายความ รวมถึงผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ หรือไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติ และหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนหรือฟ้องร้องพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทุกระดับถ้าเป็นเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทย เพื่อให้การดำเนินกิจการของประเทศเป็นไปโดยปราศจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั่นเอง นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดเกณฑ์ในการดำเนินการของบุคคลผู้ที่จะถูกฟ้องร้องได้ จะต้องเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาในมาตรา 4 มี 2 ประการหลัก คือ บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและ ประการที่ 2 คือ บุคคลเหล่านั้นจะต้องถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือร้ายรอยผิดปกติ

ดังนั้นการดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช.ผู้กล่าวหา กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 28 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561) นั้น เช่น การไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ทุจริต หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือเสนอผู้บังคับบัญชา ลงโทษทางวินัย และเสนออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือการไต่สวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรอยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินของรัฐตกเป็นของแผ่นดิน โดยในคดีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอิสระ ผู้ปฏิบัติงานในการใช้อำนาจทางปกครอง หรือรัฐวิสาหกิจ ทุจริตต่อหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะมีการดำเนินการชี้มูลความผิดและดำเนินการไต่สวนฟ้องร้องกล่าวหาต่อศาลนั้น

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. ตามกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงเป็นพนักงานไต่สวนในการดำเนินการสอบสวนด้วย การไต่สวนตามกฎหมายนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุม กล่าวหา

รวมถึงการออกหมายเรียกให้บุคคลใดหรือเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำ ให้ส่งเอกสารหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในทางสอบสวน รวมถึงเมื่อได้ดำเนินการเพื่อจะดำเนินคดีแล้ว ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจในการฟ้องร้อง ดำเนินคดี ว่าต่างเหมือนพนักงานอัยการในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายต่าง ๆ ว่าด้วยระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล เช่น การดำเนินการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยพยานหลักฐาน ทั้งนี้ตามมาตรา 40 และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ หากมูลความผิดที่ปรากฏตามคำกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป.ป.ช.ย่อมมีอำนาจชี้มูลความผิดได้ตามมาตรา 91 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินทางวินัยในหน่วยงานทางปกครองในกรณี ที่ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดโดยมิต้องสอบวินัยซ้ำ

การดำเนินการทางวินัยนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2555 ได้ให้ความหมายของการทุจริตไว้ว่า ประพฤติชั่ว ประพฤติไม่ดี ไม่ซื่อตรง โกง คดโกง ฉ้อโกง โดยใช้อุบายหรือเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวงเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สามารถเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นไปยังวุฒิสภา เพื่อถอดถอนข้าราชการที่คอร์รัปชันให้พ้นจากตำแหน่งได้ ถ้าประพฤติชั่วทางกาย เรียก กายทุจริต ถ้าประพฤติชั่วทางวาจา เรียก วาจทุจริต ถ้าประพฤติชั่วทางใจ เรียก มโนทุจริต (ราชบัณฑิตยสถาน, 2555)

การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ ของสถาบันดำรงราชานุภาพ ให้บทบังคับไว้ว่าข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ แบบแผน และความประพฤติที่ทางราชการได้กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งข้อห้ามและ ข้อควรปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่า วินัยข้าราชการโดยข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติ ได้บัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของวินัย คือ 1) ให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2) ความเจริญก้าวหน้าและความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมี ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ 3) ความผาสุกของประชาชน 4) สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การดำเนินการทางวินัย หมายถึง กระบวนการทั้งหลาย ที่กระทำเป็นวิธีการตามกฎหมายมาตรฐานทั่วไป หรือตามหลักเกณฑ์ เมื่อข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ได้แก่ การสืบสวน การสอบสวน การตั้งเรื่องกล่าวหา การให้ พักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อนการพิจารณาความผิด การกำหนดโทษ และการลงโทษ

จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ได้ความจริงว่า ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในกรณีใดหรือไม่ เพื่อให้ได้ ความจริง และยุติธรรมตามกระบวนการทางนิติธรรม หากมีผู้กระทำความผิด จะต้องได้รับการลงโทษเป็นไปโดยเหมาะสมกับกรณีความผิด และเพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยสุจริต (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2554)

ศิริชัย กาญจนาวาสี และคณะ (2566) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับวินัยไว้ว่า การบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยองค์กรกลางในการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท จำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวินัยเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือสำคัญในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานขององค์กรภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายขององค์กร ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เรียกว่า “วินัย” (Discipline) หากมีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวินัยที่ได้กำหนดไว้ก็ต้องถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย การดำเนินการจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทางปกครองทุกขั้นตอน หากการดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชากระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยส่วนการได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีการได้สวนและวินิจฉัยความผิดวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะอื่น อันมิใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่นั้น เมื่อเมื่อไม่สามารถใช้เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้กล่าวหา นั้นได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 91(2) ประกอบมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่งผลให้กระบวนไต่สวนที่เกิดขึ้นจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงข้อเท็จจริงทั้งหลายทั้งปวงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานไต่สวนดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนตามหน้าที่และอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย ย่อมเสียไปโดยไม่มีอำนาจบังคับใด ๆ และไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้พิจารณาและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้ ซึ่งอาจเกิดช่องว่างในการช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรือเกิดการกลั่นแกล้งกัน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ศิริชัย กาญจนาวาสี และคณะ (2566) ได้วิเคราะห์แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) การบริหาร ราชการแผ่นดินที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายในสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่ารูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ย่อมทำให้สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในแต่ละพื้นที่ได้มากกว่า ขณะเดียวกัน ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในการบริหารจัดการโดยผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเองในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น พฤติกรรมและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน จากการรวบรวมลักษณะพฤติกรรมและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สรุปได้ว่า มีปัจจัยความโลภและการไม่รู้จักความพอเพียง และขาดความสำนึกแห่งความซื่อสัตย์ ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นพื้นฐาน แบ่งเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในจิตใจ ขาดความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ส่วนปัจจัยภายนอก คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และระบบกฎหมายที่มีความยุ่งยากซับซ้อนจึงทำให้มีการ แสวงหาประโยชน์จากระบบราชการในส่วนนี้ นอกจากนี้ด้วยวัฒนธรรมเชิงอำนาจของข้าราชการมีดุลพินิจที่จะให้คุณให้โทษแก่ประชาชน จึงเป็นช่องทางในการเรียกรับผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้

กชพัชฌ์ บำรุงศรี (2559) ได้กล่าวไว้ว่าเมื่อกลับไปศึกษาเรื่องทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซีมูลทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา พบว่า เริ่มเห็นแนวโน้มการทุจริตของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) หรือแม้แต่กรุงเทพมหานคร ผลการชี้มูลดังกล่าวนำไปสู่คำถามที่ว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้นสัมพันธ์กับการกระจายโอกาสให้เกิดการทุจริตด้วยหรือไม่ เช่นเดียวกันเริ่มมีชุดวาทกรรมว่าผู้บริหารท้องถิ่น มักเป็นผู้ใกล้ชิดนักการเมืองที่รอผืนงบประมาณลงมาให้ท้องถิ่น โดยเตรียมบริษัทรับเหมาก่อสร้างของ พวกพ้องตัวเองรอรับงานไว้แล้ว วาทกรรมดังกล่าวทำให้เกิดทัศนคติแง่ลบกับคนท้องถิ่น จนมีแนวคิดว่าการกระจายอำนาจหมายถึง กระจายการโกง และชุดวาทกรรมนี้เองนำไปสู่พยายามจะแก้ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ Conflict of Interest (COI) และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 ที่นำเสนอนี้เป็นการดำเนินการของคณะกรรมการหรือของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ในการดำเนินการสืบสวน สอบสวน ชี้มูลความผิดและฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 91 คือ เมื่อมีการไต่สวนของคณะกรรมการที่กล่าวหาว่าบุคคลใดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่

หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยปกติเมื่อมีการสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐนั้น คณะกรรมการป.ป.ช.จะเข้าไปดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้คือ ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่โดยในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านระบบเลือกตั้งเข้ามาจะต้องเสนอแผนและงบประมาณเพื่อการบริหารและการบริการท้องถิ่น เมื่อนำเสนอแผนงบประมาณแล้วจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นนั้นอนุมัติ ถ้าอนุมัติแล้วก็นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นต่อไป โดยแผนงบประมาณต่าง ๆ จะต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับระเบียบเช่น แผนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปตามระเบียบหรือพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ระเบียบการบริหารงานบุคคล ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ว่าด้วยเงิน ระเบียบพัสดุ หรือตามระเบียบว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมากให้ต้องปฏิบัติและยังมีประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดโทษไว้จึงเห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะเข้ามาไต่สวนเพื่อดำเนินการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ต่อเมื่อเข้าเกณฑ์และลักษณะเป็นคดีตามมาตรา 4 และมาตรา 28 ในเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่วนเมื่อได้ดำเนินการไต่สวนแล้วจะเป็นกรณีที่ร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ก็เป็นการดำเนินการต่อไปของกรรมการป.ป.ช.ที่จะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเองหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะดำเนินการต่อไป

หน้าที่ในการดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช.ตามมาตรา 91 นั้นอาจมีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทางฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนตามมาตรา 61 ว่ามีการกระทำความผิด หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่าบุคคลใดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วส่งสำนวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ภายใน 30 วัน ถ้ากรรมการป.ป.ช.เห็นว่าเรื่องใดไม่ร้ายแรงหรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.ให้ส่งเรื่องนั้นให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป และตามมาตรา 64 ที่บัญญัติว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่มีการกล่าวหาเรื่องใด มิใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือกล่าวหาในเรื่องที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. คณะกรรมการดังกล่าวอาจส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้นดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรา 61 ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

การแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานสอบสวน รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่กล่าวมา เช่น มีตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนด้วย ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการไต่สวน เอกสารหลักฐานไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป และถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัยด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวนเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารท้องถิ่นอื่นใดมีมูลความผิดฐานทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) หรือฐานละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการแต่งตั้งถอดถอนตามมาตรา 91(2) ดังนั้นเมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จึงมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติชี้มูลความผิดในกรณีดังกล่าว โดยผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยซ้ำอีกตามมาตรา 98 (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

เชิดธวัช ชัยปัน (2562) ได้อธิบายวิวัฒนาการหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำโดยตั้งแต่สมัยโรมัน และถูกนำไปปรับเป็นสุภาษิตกฎหมายที่เป็น ภาษาลาติน เรียกว่า Non bis in idem ในปัจจุบันหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำได้เป็นที่ยอมรับทั้งในกฎหมายระหว่าง ประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ นอกจากนี้ยังถูกขยายไปใช้ในเรื่องการยอมรับคำพิพากษาศาลต่างประเทศการรับฟ้องข้อเท็จจริงในคดีอาญาตามคำพิพากษาศาลอื่น และถูกนำไปใช้ในชั้นเจ้าพนักงานอีกด้วย หลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำในชั้นเจ้าพนักงาน มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดว่า หากหน่วยงานใดเข้าถึงการกล่าวหาว่า มีการกระทำความผิดอาญา ก่อน หน่วยงานอื่นจะไม่มีอำนาจในการดำเนินคดี

นั้นอีก สำหรับประเทศไทยได้มีบัญญัติหลักการนี้ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา เช่น การห้ามฟ้องคดีซ้ำเมื่อศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ได้ฟ้องการห้ามสอบสวนซ้ำรวมถึงการยุติการสอบสวนในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการห้ามดำเนินคดีซ้ำทั้งในชั้นพิจารณาและชั้นเจ้าพนักงาน สำหรับการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานในคดีป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะประเทศสิงคโปร์หรือประเทศอินโดนีเซียต่างให้หน่วยงานอิสระเป็นผู้ฟ้องคดีเองโดยไม่ผ่านพนักงานอัยการ และหากหน่วยงานนั้นสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นก็ เป็นอันยุติลงทันทีโดยไม่มีหน่วยงานอื่นจะสามารถดำเนินคดีได้อีก

อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการ ป.ป.ช.มิได้มีมติชี้มูลความผิดวินัยต่อผู้ถูกกล่าวหา 3 ฐาน คือ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยในฐานอื่น ถ้ามิได้ว่าเป็นการชี้มูลความที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.การใช้มูลความผิดดังกล่าวจึงมีผลเป็นเพียงข้อเสนอแนะ หรือคำบอกกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยตามอำนาจและหน้าที่ของตนต่อไปเท่านั้น เช่น การชี้มูลความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ขั้นตอนของทางราชการ ฐานประพฤติดูชั่วร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551) แต่ถ้าผู้ที่ดำเนินการทางวินัยในหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อ ป.ป.ช.ได้สวนความผิดแล้วปรากฏว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาไม่ได้มีมูลความผิดหรือถูกชี้มูลในความผิดอื่นที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการชี้มูลที่เกินหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลผู้มีหน้าที่สอบสวนหรือดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหา นั้นย่อมมีต้องถือสำนวนของป.ป.ช.แต่ต้องไปดำเนินการสืบสวนเองหรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเอง ซึ่งถ้ามิได้ดำเนินการดังที่ว่ามานี้แต่ไปถือสำนวนการสอบสวนของป.ป.ช. แล้วดำเนินการทางวินัยโดยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเลย จะถือว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้กระทำได้ ทำให้การถอดถอนนั้นมิชอบและอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบนั้น (ศาลปกครอง, 2566) ต่อไป

สรุปผล

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานของรัฐได้รับสำนวนการสอบสวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมาตรา 98 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยซ้ำอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นเอง ซึ่งบทบัญญัตินี้เองเป็นสิ่งที่ป.ป.ช. เน้นย้ำว่าผู้ถูกกล่าวหาจำเป็นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่โดยมีต้องสอบสวนวินัยซ้ำในเรื่องนั้น โดยการดำเนินการทางวินัยนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ส่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับแจ้งมติที่ได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิด แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางวินัยตามอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ซึ่งการดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยข้าราชการหรือผู้ถูกกล่าวหาด้วย เช่น ระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่นั้น ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับข้าราชการพลเรือน โดยไม่อาจอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาใช้ในการ

ลงโทษได้โดยตรง แต่ต้องสั่งลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ตามระเบียบและกฎหมายของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

องค์ความรู้ใหม่

ด้วยเหตุที่ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ให้หน่วยงานต้นสังกัดกลับไปสอบสวนวินัยผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานดังกล่าวโดยมิต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนซ้ำอีก โดยให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมีเพียงกฎหมายกำหนดให้ต้องถูกดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย มีเพียงการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยผู้บังคับบัญชา เช่น การถอดถอนโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีที่มีอำนาจ เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าวหรือไปแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายอื่นหรือเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอที่ควรกำหนดให้มีบทบัญญัติในการดำเนินการทางวินัยกับผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อาจบัญญัติกฎหมายโดยเทียบเคียงจากวินัยของข้าราชการ

เอกสารอ้างอิง

- กชพัฒน์ บำรุงศรี (2559). *คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการป้องกันการทุจริต*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กระทรวงต่างประเทศ. (2565). *ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.)*. เข้าถึงได้จาก <https://acc.mfa.go.th>
- กัญจนรัตน์ วิทยาเกียรติเลิศ และคณะ. (2564). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จุมพล รัตณภาส (2562). *อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). คณะรัฐศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. (2553). “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003” ตอนที่ 3 พันธกรณีในการกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาค. *จุลนิติ*, 187-198. เข้าถึงได้จาก <https://library.senate.go.th>
- เชิดธวัช ชัยปิ่น. (2562). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่ง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560. (2560, 20 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 32 ก, หน้า 64-65.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 52 ก, หน้า 2-90.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก, หน้า 29-39.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 8.
- ราชบัณฑิตยสภา. (2555). *การดำเนินการทางวินัย*. เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th>
- ศาลปกครอง. (2566). *หมายเลขคดีดำที่ 1314/2564*. เข้าถึงได้จาก <https://admincourt.go.th>
- ศิริชัย กาญจนาวาสี และคณะ. (2566). *รายงานการสังเคราะห์งานวิจัยด้านการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2560-2565*. (รายงานการวิจัย). สำนักวิจัยและการบริการวิชาการ : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2554). *การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.stabundamrong.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *ประวัติความเป็นมา*. เข้าถึงได้จาก <https://www.nacc.go.th>
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2562). *รวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2562 เล่ม 1*. เข้าถึงได้จาก <https://www.constitutionalcourt.or.th>

แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ (2551). รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาพันธกรณีและความพร้อม
ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านทุจริต
ค.ศ. 2003. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ.

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