



ประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการชี้มูลทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการลงโทษในภาครัฐการ*
EFFECTIVENESS AND LIMITATIONS OF DISCIPLINARY FINDINGS
BY THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION IN PUNISHING
PUBLIC OFFICIALS IN THE THAI BUREAUCRACY



ธัชฎา มาศ อุไรวรรณ

Thatchadamas Uraiwan

มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

Phuket Rajabhat University

Corresponding Author E-mail: thatchadamas.u@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ช่องว่างระหว่างมติชี้มูลของ ป.ป.ช. กับการดำเนินการจริงของหน่วยงานรัฐ วิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมาย ความล่าช้าในการดำเนินงาน และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการลงโทษทางวินัย พร้อมเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายและกลไกเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบการลงโทษในภาครัฐราชการไทยอย่างยั่งยืน โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักนิติธรรม ตลอดจนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และรายงานเชิงสถิติของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนข้อเสนอขององค์กรระหว่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า 1. มติของ ป.ป.ช. แม้จะมีน้ำหนักทางจริยธรรมและกฎหมายแต่ไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดและมีช่องว่างทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้มีอำนาจเฉพาะในกรณีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ทำให้การชี้มูลกรณีอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจไม่ผูกพัน และผู้บังคับบัญชาต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใหม่ตามกฎหมายบริหารงานบุคคล เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจจะเว้นหรือเพิกเฉยต่อการลงโทษ 2. กระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. มีความล่าช้า ทำให้หลายกรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือเกษียณอายุจนมาตรการลงโทษไร้ผล 3. ไม่มีระบบติดตามหรือ

ประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัดหลังได้รับมติ ป.ป.ช. ส่งผลให้การบังคับใช้ขาดความต่อเนื่องและโปร่งใส จึงมีข้อเสนอแนวทางแก้ไข เช่น ปรับปรุงกฎหมายให้มติ ป.ป.ช. มีผลผูกพันมากขึ้น วางกลไกติดตามผลและกำหนดมาตรการหากหน่วยงานเพิกเฉย รวมทั้งเสริมมาตรการป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม เพื่อยกระดับมาตรฐานความรับผิดชอบและเสริมสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในระบอบราชการไทย

คำสำคัญ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.); วินัยข้าราชการ; การชี้มูลความผิดทางวินัย

Abstract

This article aimed to analyze the effectiveness and limitations of disciplinary findings issued by the National Anti-Corruption Commission, particularly the gap between NACC resolutions and actual enforcement by government agencies. The study examined legal constraints, procedural delays, and the resulting impact on disciplinary mechanisms, and proposed legal and policy reforms to enhance the efficiency and credibility of disciplinary actions within the Thai public sector, conducted by the documentary research method, drawing from administrative law principles, the rule of law, legal opinions of the Council of State, rulings of the Supreme Administrative Court, official statistical reports, and recommendations from international organizations. The study was found that: 1. Although NACC resolutions carry ethical and legal weight, they are not legally binding on government agencies. Legal loopholes also limit the NACC's authority to only three types of offenses: malfeasance in office, abuse of official position, and misconduct in the administration of justice. As a result, disciplinary findings outside this scope are non-binding, and agency heads must initiate a new internal disciplinary investigation under civil service law often leading to discretionary inaction or leniency. 2. NACC investigations were frequently delayed, resulting in cases where the accused have already retired or left office, rendering disciplinary actions ineffective. 3. There is no formal system for monitoring or evaluating whether agencies have complied with NACC resolutions, leading to a lack of continuity and transparency in enforcement. The article recommended reforms such as making NACC resolutions legally binding, establishing enforcement follow-up mechanisms, imposing penalties for noncompliance, and limiting discretionary abuse by agency heads. These measures aimed to strengthen



accountability and promote a culture of transparency in Thailand's public administration.

Keywords: National Anti-Corruption Commission (NACC); Civil Service Discipline; Disciplinary Findings

บทนำ

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับโลกที่ปรากฏในทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักมีปัจจัยหลากหลายที่เอื้อต่อการแพร่กระจายของการทุจริตจนกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ส่งผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ (สำนักงาน ก.ล.ต., 2567) ประเทศใดที่มีระดับการคอร์รัปชันสูง ย่อมบั่นทอนความสามารถในการแข่งขัน ความเชื่อมั่นของสาธารณชน และเสถียรภาพโดยรวมของประเทศ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมายาวนาน ถูกเปรียบเปรยว่าเป็นมะเร็งร้ายที่กัดกร่อนกลไกของรัฐ และสร้างความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรม และการบิดเบือนการแข่งขันในทุกระดับจนทำให้องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2566 ให้อยู่ในอันดับที่ 108 จาก 180 ประเทศ และในปี พ.ศ. 2567 ประเทศไทยได้รับเพียง 34 คะแนน ลดลงจาก 35 คะแนนในปีก่อนหน้า อยู่ในอันดับที่ 107 ของโลก และเป็นอันดับที่ 5 ในกลุ่มประเทศอาเซียน (Transparency International, 2023; สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2568) ซึ่งถือเป็นคะแนนที่ต่ำที่สุดในรอบ 12 ปีที่ผ่านมา สะท้อนภาพรวมของสถานการณ์ทุจริตที่ยังน่าวิตกอย่างยิ่ง

แม้ว่ารัฐไทยจะมีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น และมีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับรองรับการดำเนินคดี แต่กระบวนการลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยยังคงเผชิญข้อจำกัดสำคัญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้มติชี้มูลของ ป.ป.ช. ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงกับหน่วยงานต้นสังกัด แม้ว่า ป.ป.ช. จะสามารถชี้มูลความผิดทางวินัยร้ายแรงแก่เจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่ผู้มีอำนาจทางปกครอง เช่น ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ยังสามารถใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษทางวินัยหากตีความว่าอยู่นอกเหนืออำนาจของ ป.ป.ช. (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มีอำนาจส่งรายงานสำนวนการไต่สวนและคำวินิจฉัยไปยังหน่วยงานต้นสังกัดภายใน 30 วัน เพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัย โดยให้ถือว่าสำนวนของ

ป.ป.ช. เป็นสำนวนทางวินัยโดยสมบูรณ์ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยซ้ำอีก (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561) แต่ขณะเดียวกันการพิจารณาลงโทษจะต้องเป็นไปตามหลักการของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและรักษาความเป็นธรรม (วิรุฬห์ แสงเทียน, 2566)

อย่างไรก็ตาม จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ 2567 พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาทั้งหมด 11,662 เรื่อง ที่มาจากช่องทางร้องเรียนหลากหลาย เช่น หนังสือร้องเรียน (46.58%) หนังสือราชการ (23.70%) และบัตรสนเท่ห์ (20.69%) โดยในจำนวนนี้ ร้อยละ 71.93 เป็นคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วนตามกฎหมาย ส่วนอีก 28.07% เป็นคำกล่าวหาที่ขาดรายละเอียดสำคัญ เช่น ไม่ระบุชื่อผู้ถูกร้อง หรือไม่มีหลักฐานเพียงพอ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566) นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังมีคดีสะสมมากกว่า 9,000 คดี ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ และมักเกิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนภาระงานที่ล้นเกิน และการดำเนินงานที่ล่าช้า

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ช่องว่างระหว่างมติชี้มูลของ ป.ป.ช. กับการดำเนินการจริงของหน่วยงานรัฐ วิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมาย ความล่าช้าในการดำเนินงาน และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการลงโทษทางวินัย พร้อมเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายและกลไกเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบการลงโทษในภาครัฐราชการไทยอย่างยั่งยืน

การดำเนินการทางวินัยของทางราชการ

การดำเนินการทางวินัยในระบบราชการเป็นกระบวนการที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอิทธิพลจากหลักการสำคัญในกฎหมายปกครอง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหลักการพิจารณาอย่างเป็นธรรม (Due Process of Law)

การดำเนินการทางวินัยควรคำนึงถึงการฟังความทั้งสองฝ่าย และความเหมาะสมของโทษเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างเป็นธรรม (บุบผา อัครพิมาน, 2549) สอดคล้องกับแนวคิดของ Dicey (1959) ที่เสนอหลักนิติธรรม (Rule of Law) ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนประชาชนทั่วไป และจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) เป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง โดยกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจได้เฉพาะเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกประการ หากใช้อำนาจเกิน



ขอบเขตหรือไม่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย จะถือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดย Dicey (1959) ผู้ริเริ่มแนวคิด Rule of Law ระบุว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ ยกเว้นตามกระบวนการของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน หลักการนี้จึงเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางตามอำเภอใจ และเป็นพื้นฐานของรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย ในทางวินัยของราชการการลงโทษข้าราชการต้องมีมูลฐานทางกฎหมาย เช่น อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายเฉพาะด้าน และต้องไม่ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายรองรับ

2. หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการที่กำหนดว่า การใช้อำนาจของรัฐต้องมีความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ของรัฐกับสิทธิของประชาชน กล่าวคือ การลงโทษหรือจำกัดสิทธิจะต้องไม่เกินความจำเป็น และต้องเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด ซึ่ง Alexy (2010) ได้เสนอว่า หลักการนี้ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่ 1. ความจำเป็น (Necessity) คือ เลือกใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุด 2. ความเหมาะสม (Suitability) คือ มาตรการที่ใช้ต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ และ 3. ความได้สัดส่วนโดยแคบ (Proportionality in The Narrow Sense) คือ ต้องมีความสมดุลระหว่างผลดีและผลเสียของมาตรการ ในกรณีทางวินัยของราชการจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ร้ายแรงพอสมควรกับโทษหรือไม่ หากโทษเกินกว่าเหตุจะขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และคำสั่งนั้นอาจเป็นโมฆะ

3. หลักการพิจารณาอย่างเป็นธรรม (Due Process of Law) หรือหลักประกันกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย คือ หลักการที่กำหนดว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องได้รับการพิจารณาอย่างยุติธรรม มีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหา ได้รับฟังและชี้แจง ได้รับโอกาสต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และคำตัดสินต้องมาจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายและปราศจากอคติ (วนิดา แสงสารพันธ์, 2565) ในระบบราชการไทย หลักการนี้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 และมาตรา 37 ที่ระบุให้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา ให้โอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และพิจารณาคำชี้แจงก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนในคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) ในบริบทของการดำเนินการทางวินัย หากขาดขั้นตอนเหล่านี้ เช่น ไม่แจ้งข้อกล่าวหาล่วงหน้า หรือเปิดโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จะถือว่าเป็นการละเมิดหลักการพิจารณาอย่างเป็นธรรม และอาจส่งผลให้คำสั่งทางวินัยเป็นโมฆะได้

หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน และหลักการพิจารณาอย่างเป็นธรรม จึงถือเป็นรากฐานสำคัญของการควบคุมอำนาจของรัฐในการลงโทษทางวินัย โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ รักษาสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหา และเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของระบบราชการในสายตาประชาชน การลงโทษทางวินัยถือเป็นกระบวนการ

ทางปกครองที่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และหากละเลยขั้นตอนเหล่านี้จะส่งผลให้คำสั่งลงโทษเป็นโมฆะ (ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, 2560)

จากแนวคิดและงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของราชการไทยจำเป็นต้องอาศัยทั้งกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน กลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และการยึดหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและต่อผลประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ข้อมูลความผิดที่ไม่ใช่การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมซึ่งครอบคลุมทั้งทางวินัยและทางอาญา การไต่สวนและวินิจฉัยจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน, 2564)

ในกรณีที่ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 784/2562 ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเฉพาะในกรณีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563) ดังนั้น หาก ป.ป.ช. มีมติข้อมูลความผิดทางวินัยที่อยู่นอกเหนือจากฐานความผิดดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยเอง โดยตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ตามหนังสือลับของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ นร 1011/ล 2124 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2563 ระบุว่า หาก ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85(4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ไม่ใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ ผู้มีอำนาจไม่สามารถถือสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนวินัยได้โดยตรง ต้องดำเนินการสอบสวนวินัยใหม่ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พบ. 8/2562 และในกรณีที่ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1011/185 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2563 ชี้ว่า มติของ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันตามมาตรา 91 และ 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ., 2557) ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยยังต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้สิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ การที่ ป.ป.ช.



ข้อมูลความผิดทางวินัยในกรณีอื่นที่มีใช้ความผิดฐานทุจริต ผู้มีอำนาจทางวินัยยังสามารถใช้ข้อมูลจากสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาได้ แต่ไม่สามารถใช้แทนการสอบสวนตามกระบวนการวินัยได้โดยตรง เว้นแต่จะมีบทบัญญัติในกฎหมายหรือคำวินิจฉัยที่ให้อำนาจเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง นอกจากนั้นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1177/2564 ระบุว่า หาก ป.ป.ช. ใช้ข้อมูลความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ในเรื่องที่เจ้าหน้าที่เคยถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว แต่ในคราวใหม่ข้อมูลเป็นฐานผิดอื่น ให้ถือว่าสามารถใช้สำนวนของ ป.ป.ช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัยได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนซ้ำ

ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ป.ป.ช. ใช้มูลความผิดซึ่งไม่ใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ยังต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และไม่สามารถยึดสำนวนของ ป.ป.ช. มาใช้ในการลงโทษโดยตรง เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายหรือคำวินิจฉัยกำหนดไว้ชัดแจ้ง

ปัญหาและข้อจำกัดของการลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลของ ป.ป.ช.

การดำเนินการลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากปัญหาขอบเขตอำนาจของ ป.ป.ช. แล้วยังเผชิญปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

1. หน่วยงานราชการไม่ดำเนินการตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในการชี้มูลความผิดทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ มติของ ป.ป.ช. กลับไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง ถูกกลบด้วยกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้บังคับบัญชาที่ยังสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการลงโทษหรือไม่ (จันทิรา ปัญญาทรง, 2565) เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในหน่วยงานสามารถเพิกเฉย หรือลดทอนมาตรการลงโทษได้โดยอ้างเหตุผลว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ตลอดจนการยกกระบวนการหรือหลักนิติธรรม เช่น การไม่ฟังความผู้ถูกกล่าวหาอย่างเพียงพอ หรือการตีความเจตนาของผู้กระทำผิดแตกต่างจาก ป.ป.ช.

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดวินัยเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลดังกล่าวจึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนก่อนจึงจะพิจารณาลงโทษได้ หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษโดยไม่ได้อำนาจตามวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คำสั่งลงโทษดังกล่าวจะถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะถูกพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.1037/2558 ว่า ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและชี้มูลเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้อกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและในการยุติธรรมเท่านั้น หากชี้มูลความผิดอื่นที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ มติดังกล่าวไม่ผูกพันหน่วยงานต้นสังกัด (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

หากพิจารณากรอบการประเมินของ Transparency International (2023) ประเทศที่มีระบบต่อต้านคอร์รัปชันมีประสิทธิภาพ มักจะให้ความวินิจฉัยขององค์กรอิสระมีผลผูกพันในทางปฏิบัติ และกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังคงใช้ระบบส่งต่อเพื่อพิจารณาใหม่ โดยไม่มีบทลงโทษแก่ผู้เพิกเฉยต่อมติ

2. ความล่าช้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (2567) และงานวิจัยของประทีป ทับอัตรานนท์ (2566) ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักของกระบวนการตรวจสอบและชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. คือ ความล่าช้าในการดำเนินการ ซึ่งในบางกรณีใช้ระยะเวลาหลายปีนับจากวันรับเรื่องร้องเรียนจนถึงวันชี้มูล ส่งผลให้มติที่ออกมานั้นไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากราชการ ส่งผลให้บางกรณีมติ ป.ป.ช. ไม่สามารถนำไปสู่การลงโทษได้ทันเวลา ซึ่งสาเหตุเกิดจากการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและสำนวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดทุกสำนวนก่อให้เกิดการคั่งค้างและความล่าช้า ทำให้สังคมเสื่อมศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และยังผลให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นไม่เกรงกลัวกฎหมายกล่าวถึงมีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่อันไม่เป็นไปตามแนวคิดการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปราม (Deterrence) หรือการลงโทษเพื่อกำจัดหรือปราบปรามการกระทำผิด (Crime Control Policy)

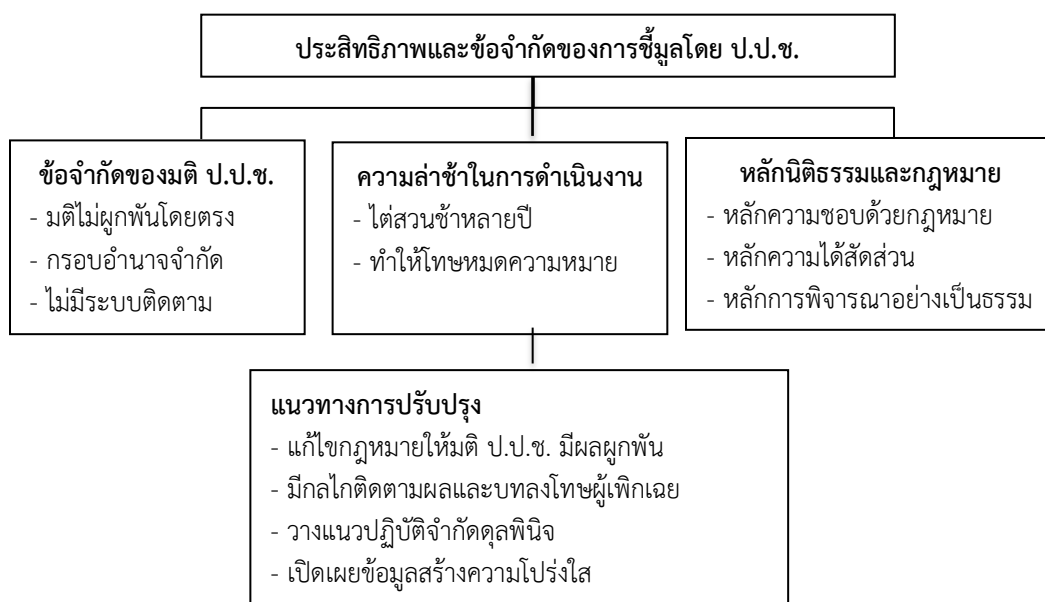
Transparency International (2023) เน้นย้ำว่า หน่วยงานตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีกรอบเวลาที่แน่นอน (Time-Bound Mechanisms) ในการดำเนินคดีและการลงมติ โดยระยะเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือและศักยภาพในการบังคับใช้ขององค์กรต่อต้านการทุจริต

ปัญหานี้จึงไม่ใช่เพียงประเด็นทางเทคนิคในการจัดการภาระงานของ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่ยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบที่ขาดทรัพยากร ขาดการจัดลำดับความสำคัญ และไม่มีกลไกเร่งรัดคดีที่มีผลกระทบสูง ซึ่งหากไม่มีการปฏิรูประบบและวิธีการทำงานภายในอย่างเร่งด่วน ก็ยากที่ ป.ป.ช. จะสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างแท้จริง



3. ขาดระบบติดตามหรือประเมินผลหลังมติชี้มูล เมื่อ ป.ป.ช. ส่งมติไปยังหน่วยงานต้นสังกัด กลับไม่มีระบบติดตามหรือรายงานผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทำให้มติขาดความต่อเนื่องและประสิทธิภาพทางการปฏิบัติ ไม่มีบทลงโทษหากหน่วยงานเพิกเฉยหรือดำเนินการล่าช้า ซึ่งต่างจากระบบราชการในหลายประเทศที่องค์กรตรวจสอบสามารถใช้มาตรการบังคับ เช่น การเสนอปลดผู้บังคับบัญชา หรือการเปิดเผยรายชื่อหน่วยงานที่ไม่ดำเนินการต่อสาธารณะ (Transparency International, 2023) ในระยะยาว หากไม่มีการจัดให้มีกลไกติดตามและรายงานผลการดำเนินการที่เป็นระบบ ทั้งภายใน ป.ป.ช. และหน่วยงานภายนอก จะทำให้มติของ ป.ป.ช. กลายเป็นเพียงเอกสารแนะนำที่ไม่มีผลในเชิงปฏิบัติ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบในภาครัฐและทำลายความน่าเชื่อถือขององค์กรอิสระอย่าง ป.ป.ช.

จากประเด็นทั้งหมดข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากลไกการลงโทษทางวินัยตามมติ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมาย เพิ่มบทบัญญัติที่ทำให้มติ ป.ป.ช. มีผลผูกพันมากยิ่งขึ้น และพัฒนาแนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินการในระดับปฏิบัติ



ภาพที่ 1 ประสิทธิภาพและข้อกำหนดของการชี้มูลโดย ป.ป.ช.

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาเรื่องประสิทธิภาพและข้อกำหนดของการชี้มูลทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คือ ข้อกำหนดเชิงโครงสร้างและกฎหมาย เนื่องจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

โดยตรงต่อหน่วยงานต้นสังกัดส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการดุลพินิจพิจารณาลงโทษแตกต่างจากมติ ป.ป.ช. นอกจากนั้นอำนาจของ ป.ป.ช. มีเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมทำให้การชี้มูลกรณีอื่นจึงไม่ผูกพัน และต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนใหม่ อีกทั้งการไม่มีระบบติดตามหรือประเมินผลหลังมติชี้มูล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ความล่าช้าในกระบวนการไต่สวนและชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. ใช้เวลายาวนาน หลายคดีใช้เวลากว่าหลายปีทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากราชการหรือหมดอายุความส่งผลให้การลงโทษไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง

แนวทางการพัฒนาที่ได้รับจากการศึกษา ได้แก่ ปรับปรุงกฎหมายให้มติ ป.ป.ช. มีผลผูกพันในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน วางกลไกติดตามและกำหนดบทลงโทษต่อหน่วยงานที่เพิกเฉยหรือดำเนินการล่าช้า จัดทำแนวปฏิบัติลดการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม และเพิ่มมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เร่งรัดคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งสูง และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเสริมความโปร่งใสและสร้างแรงกดดันทางสังคม

สรุป

ประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น แม้ว่ามติของ ป.ป.ช. จะมีน้ำหนักเชิงกฎหมายและจริยธรรมแต่กลับไม่มีผลผูกพันในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงต่อหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่บั่นทอนกลไกการลงโทษทางวินัยและกระบวนการปราบปรามการทุจริต การศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง เช่น การไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองของมติ ป.ป.ช. การใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางของหน่วยงานต้นสังกัดได้โดยเฉพาะการชี้มูลความผิดฐานอื่นที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การขาดระบบติดตามผล การดำเนินงานที่ล่าช้าของ ป.ป.ช. และการแทรกแซงจากโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งหมดนี้สะท้อนถึงระบบวินัยภาครัฐที่ยังไม่สามารถรับประกันความรับผิดชอบและคุณธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีข้อเสนอแนะจากสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้กำหนดให้มติชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช. มีผลในทางกฎหมายที่ชัดเจนและผูกพันต่อหน่วยงานต้นสังกัดในระดับที่กำหนดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชานำไปสู่การเพิกเฉยหรือลดทอนมาตรการลงโทษ

2. กำหนดกลไกกำกับ ติดตาม และประเมินผลหลังมติชี้มูล ควรจัดให้มีระบบการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต้นสังกัดหลังได้รับมติ ป.ป.ช. อย่างเป็นระบบ เช่น



การรายงานผลภายในระยะเวลาที่กำหนด พร้อมเปิดเผยต่อสาธารณชน และให้อำนาจ ป.ป.ช. หรือองค์กรกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการข้าราชการพลเรือนดำเนินการกรณีหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามหรือเพิกเฉย

3. วางแนวทางจำกัดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม ควรจัดทำแนวปฏิบัติ (Guidelines) ที่ชัดเจนสำหรับผู้มีอำนาจในการลงโทษในหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อจำกัดความเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจที่อาจเอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด และกำหนดความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ที่ละเลยหรือเพิกเฉยต่อการดำเนินการตามมติ

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). การดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดที่มีใช้การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องกัน. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/0FrRx>
- กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน. (2564). แนวความคิดเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- จันทิรา ปัญญาทรง. (2565). ปัญหาการดำเนินการลงโทษภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/ClickLink/1228>
- บุบผา อัครพิมาน. (2549). หลักกฎหมายทั่วไป. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=920>
- ประทีป ทับอรรถานนท์. (2566). ปัญหาและอุปสรรคด้านความล่าช้าในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 15(2), 369-390.
- ภัสวรรณ อุซุงพงค์อมร. (2560). หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 9(2), 549-577.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2565). หลักกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิรุฬห์ แสงเทียน. (2566). ความเห็นส่วนตน คำวินิจฉัยที่ 10/2566 ศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง พิจารณาที่ 4/2566. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/VbXhP>
- สำนักงาน ก.ล.ต. (2567). การทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption). สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://www.sec.or.th/cgthailand/TH/Pages/corruption.aspx>



- สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (2567). รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/a67MU>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวิจัยกับพนักงานเทศบาล กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่ไม่ใช่การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/7Kp5S>
- _____. (2562). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/L2k8l>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). เกร็ดความรู้... สู้ทุจริต เรื่อง สถิติการตรวจรับคำกล่าวหา ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (1 ตุลาคม 2565-30 เมษายน 2566). สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/x95Jz>
- _____. (2568). ดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย 2567. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/Qb1KH>
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). สรุปสาระการจัดกิจกรรมการฝึกอบรมเกี่ยวกับระบบการพิทักษ์คุณธรรม ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง โครงการเสริมสร้างจริยธรรม ป้องกันและต่อต้านการทุจริต ประพจน์มิชอบใน สคช. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://shorturl.asia/snuVx>
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2557). ตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2561). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561. สืบค้น 20 พฤษภาคม 2568, จาก <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/052/1.PDF>
- Alexy, R. (2010). *A theory of constitutional rights*: Oxford: Oxford university press.
- Dicey, A. V. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index*. Retrieved May 20, 2025, from <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

