

ส่วนที่ 4

สรุปและ เสนอแนะ

บทที่ 7

บทสรุปและขอ เสนอแนะ

7.1 บทสรุป

ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้วตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดขึ้นเนื่องมาจากมีข้อบกพร่องในกฎหมาย เช่น กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัยในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่พบขึ้นภายหลังที่ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้นได้ออกจากราชการไปแล้ว หรือในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งออกจากราชการไปแล้ว ต่อมาขอกลับเข้ารับราชการอีก รวมถึงปัญหาการไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ" ทำให้เกิดปัญหาการใช้การตีความ นอกจากนั้นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การตีความมาตรา 89 ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนย้อนหลังไป เท่าที่จำเป็นแก่ผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงซึ่งออกจากราชการไปแล้วได้ เมื่อมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติของมาตรา 89 ไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของมาตรา 89 ที่มีบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหากรณีข้าราชการพลเรือนที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วจึงลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการไปก่อนที่จะถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยและแก้ไขปัญหการยับยั้งการอนุญาตให้ ผู้ขอลาออกจากราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยและอยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาทางวินัย เพื่อรอผลของ เรื่องที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย และปัญหาการห้ามมิให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตอนุญาตการลาออกจากราชการของผู้ที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่าทำผิดคดีอาญา ซึ่งมีใช้ความผิดที่เป็น

ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนกว่าเรื่องจะถึงที่สุด และถ้าผู้ขอลาออกไม่ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก จึงให้อนุญาตการลาออกจากราชการได้ โดยที่เจตนารมณ์ของมาตรา 89 มุ่งประสงค์ที่จะลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก แก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ถูกลงโทษดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติที่จะเข้ารับราชการได้อีก และเพื่อทำให้ผู้ถูกลงโทษปลดออกและไล่ออกจากราชการไม่มีสิทธิ์ที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย จึงมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัยไม่ถึงขั้นร้ายแรงที่ออกจากราชการไปแล้ว การตีความมาตรา 89 ให้สามารถลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนย้อนหลังไป แก่ผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ออกจากราชการไปแล้วจึงขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ ในมาตรา 89 ดังกล่าว นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกรณีที่ผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่มิได้มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการหรือเป็นเพียงกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา 89 ทำให้ไม่ถูกดำเนินการลงโทษทางวินัย จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขของบทบัญญัติที่กำหนดว่า จะต้องมีการผิดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการจึงจะดำเนินการลงโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดวินัยที่ออกจากราชการไปแล้วได้และการตีความมาตรา 89 ให้สามารถจะลงโทษผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงที่ออกจากราชการไปแล้วโดยให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนย้อนหลังไปเท่าที่จำเป็นได้นั้น ได้ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัย ทั้งยังก่อให้เกิดความลักลั่นกันในทางปฏิบัติ สมควรที่จะหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีความสมบูรณ์ชัดเจนยิ่งขึ้น และใช้บังคับกับกรณีปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้มีขอบกว้างหรือช่องว่างของกฎหมายน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ให้มีความสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้มากที่สุด

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กับบทบัญญัติมาตรา 21 จัตุวาแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันมาก เพราะบทบัญญัติ ในมาตรา 21 จัตวา ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป.มีอำนาจที่จะดำเนินการสืบสวน สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยที่มีกรณีถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่าได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ต่อไป แม้ภายหลังจะพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก็ตาม แต่มีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา ว่าจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับจากวันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจาก ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป.สืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนดแล้ว และมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอย่าง ร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้เสมือน ว่าผู้นั้นยังมีได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจที่จะดำเนินการลงโทษทางวินัยกับผู้นั้นต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้พ้นจากความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้ภายหลังที่ผู้นั้นจะออกจาก ราชการไปแล้วก็ตาม โดยที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับ ผู้นั้นได้ต่อไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 21 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ดังนั้นในบางกรณีแม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและ ได้ออกจากราชการไปแล้วโดยที่มิได้มีการณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออก จากราชการตามนัยมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่ง ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามหมวด 4 แก่ผู้นั้นได้ แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นซึ่งออกจากราชการไปแล้ว ก็อาจจะถูกดำเนินการ ลงโทษทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้ บทบัญญัติในมาตรา 21 จัตวา ดังกล่าวจึงมีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เข้ามา ช่วยให้การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญภายหลังที่ออกจากราชการไปแล้ว มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น และทำหน้าที่อุดช่องว่าง ทำให้ข้อบกพร่องของ มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ลดน้อยลง

อย่างไรก็ตาม จากการเปรียบเทียบบทบัญญัติของมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 กับมาตรา 21 จัตวา ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 จะพบว่า นอกจากกฎหมายทั้งสองมาตรานี้จะมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกันแล้ว ยังมีปัญหาและข้อบกพร่องในกรณีใหม่ ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากเนื้อหาของบทบัญญัติจะครอบคลุมไปถึงในทำนองเดียวกัน อย่างเช่น ในเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้มีการถูกกล่าวหาว่า กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในเรื่องที่ได้กระทำไว้ในขณะ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในครั้งก่อน แล้วออกจากราชการไป ต่อมาภายหลังได้กลับมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก ซึ่งตามมาตรา 89 และมาตรา 21 จัตวา ไม่อาจจะนำมาปรับใช้ได้กับในกรณีดังกล่าว เพราะไม่ใช่กรณีที่ได้กล่าวหาว่า ผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการไว้ตั้งแต่ผู้นั้นยังรับราชการอยู่หรือยังมีสถานภาพ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในครั้งก่อน เมื่อผู้นั้นได้ออกจากราชการไปหรือพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ได้กลับมาเข้ารับราชการหรือกลับมา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกในครั้งหลัง จึงได้มาร้องเรียนกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือดำเนินการลงโทษทางวินัย กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติในมาตรา 89 และมาตรา 21 จัตวา เพราะความเป็นข้าราชการพลเรือนหรือความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในขณะที่กระทำความผิดกับในขณะที่ถูกกล่าวหาได้ขาดตอนกันไปแล้ว

ปัญหาและข้อบกพร่องที่มีอยู่ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จึงสมควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขไปพร้อม ๆ กัน เพื่อจะได้มีกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ชัดเจนปรับใช้ได้กับกรณีปัญหาในรูปแบบเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจะได้ใช้กฎหมายนี้ในการแก้ไขปัญหาล้ำค่าอัน เป็นปัญหาใหญ่ของชาติบ้านเมืองให้ได้ผลดียิ่งขึ้น สามารถกำจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์ทุจริต ประพฤติมิชอบใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผ่าฝืนระเบียบวินัยของทางราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีร้ายแรง ผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ได้รับโทษและพ้นจากวงราชการไป อย่างไรก็ตามในการ จะดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใดก็จะต้องยึดหลักในการลงโทษทางวินัย หลักในการพิจารณา ความผิดและกำหนดโทษ หลักการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะหลักการแห่งระบบคุณธรรม เช่น

หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพที่กำหนดให้การออกจากราชการจะต้องมีเหตุผลและความเป็นธรรม และจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการสอบสวนพิจารณาความผิด ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนมีสิทธิที่จะอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยเป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม

7.2 ข้อเสนอแนะ

7.2.1 ควรกำหนดค่านิยามคำว่า "มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ" ให้มีความชัดเจนแน่นอนเพื่อแก้ปัญหาของการตีความบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะกำหนดเพียงว่า "มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไว้ก่อนออกจากราชการ" น่าจะมีประโยชน์มากกว่า เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกสืบสวนสอบสวนในความผิดที่ถูกกล่าวหาจนได้ความจริง เป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ และถ้าหากกระทำผิดวินัยจะได้ทราบว่า เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ควรกำหนดต่อไปว่า ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตั้งข้อกล่าวหาในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่พบขึ้นใหม่ ในช่วงอยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนความผิดที่ได้ถูกกล่าวหาไว้ และมีอำนาจสืบสวนสอบสวนต่อไป เสมือนว่าผู้นั้นยังมีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ โดยส่วนท้ายของบทบัญญัติก็กำหนดให้ลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก หากปรากฏผลการสอบสวนว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนผลการสอบสวนที่ปรากฏว่าเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยหรือผิดวินัยไม่ร้ายแรง ก็บัญญัติให้ไม่ต้องได้รับโทษ เพราะเจตนารมณ์เดิมของมาตรา 89 ก็มุ่งจะให้ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้นที่ต้องได้รับโทษ

7.2.2 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาให้สามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่ได้กระทำผิดวินัยไว้โดยเฉพาะความผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ก่อนออกจากราชการ และไม่ได้ถูกสั่งดำเนินการลงโทษทางวินัย ต่อมาภายหลังผู้นี้ได้ขอกลับเข้ารับราชการกลับมา มีสถานะเป็นข้าราชการอีก โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นมีสถานะข้าราชการอยู่อย่างต่อเนื่องโดยไม่ขาดตอน หรือกำหนดให้ผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ยังไม่ถูกดำเนินการลงโทษทางวินัย ต่อมาได้กลับเข้ามารับ

ราชการอีก ตกเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปและให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไป

ในกรณีของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ก็เช่นกันควรจะเพิ่ม เดิมบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจสืบสวนสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติการณ์ทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้พ้นจากการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยที่ยังมิได้ถูกสอบสวนพิจารณาและดำเนินการลงโทษตามความผิดภายหลัง ได้กลับเข้ามา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ส่ง เรื่องให้กับผู้ที่มีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ต่อไป เสมือนว่าผู้กระทำความผิดมีสภาพ เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

7.2.3 ควรแก้ไข เพิ่ม เดิมบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัย กับผู้ซึ่งถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ได้ตรวจพบความผิดขึ้นใหม่หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนขึ้นใหม่ภายหลังที่ผู้นั้นถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนว่า ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งในกรณีเช่นนี้บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ไม่อาจจะนำมาใช้บังคับได้ เพราะมิได้มีการกล่าวหาผู้นี้ไว้ก่อนออกจากราชการ แต่เป็นการกล่าวหาขึ้นภายหลังที่ผู้นี้ออกจากราชการโดยผลของคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งถ้าหาก ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้นี้ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีเหตุต้องออกจากราชการด้วย เหตุอื่น คำสั่งลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุอื่นนี้จะย้อนหลัง ไปถึงวันสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนทำให้ไม่อาจจะนำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่พบในภายหลังหรือที่มีการกล่าวหาผู้นี้ไว้ภายหลังที่มีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้นมาดำเนินการลงโทษทางวินัยกับผู้ได้

7.2.4 "ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไข พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจใช้ดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ อัน เป็นช่องทางให้ผู้ใช้กฎหมายนั้นแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นที่มาและสาเหตุหลัก ประการหนึ่งของการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมไปถึงการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อันเนื่องมาจากกฎหมายให้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยขาดกลไกและระบบการตรวจสอบ แต่ก็ต้องยอมรับว่ากฎหมายเอง ก็มีบทบาทในการลดการคอร์รัปชันอย่างมากถ้าได้มีการวางกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน. และละเอียดยิ่งขึ้น ไม่ใช่พูดเฉพาะกฎหมายปราบปรามและลงโทษการคอร์รัปชันเท่านั้น แต่กลไกของกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ สามารถแก้ไข

ปัญหานี้ได้ โดยสร้างระบบให้คนคอร์ปชั่นได้ยากขึ้น ให้สาธารณชนตรวจสอบได้มากขึ้น บ่อยขึ้น และมีประสิทธิภาพขึ้นเรื่อย ๆ โดยเขียนกติกาและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจให้ละเอียด เหมือนกฎหมายของประเทศที่เจริญแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันและลดการคอร์ปชั่น (Preventive Measures)¹ ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น "การควบคุมฝ่ายปกครองโดยกฎหมาย" ซึ่งเป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรของสาขากฎหมายมหาชน

"การเปลี่ยนโครงสร้างของกฎหมาย โดยเปลี่ยนจาก การควบคุม มาเป็น การกำกับดูแลเพื่อลดอำนาจในการใช้ดุลพินิจ อันเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การเปลี่ยนโครงสร้างกฎหมายให้เป็นการกำกับดูแลจึง เป็นหัวใจของกฎหมายที่จะช่วยให้การคอร์ปชั่นน้อยลงเพราะเป็นการทำให้คนทำผิดได้ยากขึ้น เมื่อการควบคุมซึ่งนำไปสู่การต้องขออนุญาตลดลง อำนาจในการใช้ดุลพินิจก็ลดลง จึงควรกำหนดให้กฎหมายใหม่ๆ มีกฎเกณฑ์ในการอนุญาตให้ชัดเจนขึ้นและถ้าจะไม่อนุญาตก็ต้องมีการให้เหตุผลประกอบ และมีการตีพิมพ์เพื่อให้สาธารณชนทราบ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้วิจารณ์คุณภาพของผู้ใช้กฎหมาย โดยสาธารณชนว่าถูกต้องฟังได้หรือไม่"²

ในปัจจุบัน เราก็ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวอย่างกฎหมายหรือคัมภีร์ที่ดี สำหรับการออกกฎหมายที่มีการกำหนดรายละเอียด กฎเกณฑ์ ขั้นตอนระยะเวลาและวิธีการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเอาไว้อย่างรัดกุมชัดเจน แผงไว้ด้วยกลไกแห่งการควบคุม การปฏิบัติราชการ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ต้องปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างโปร่งใส โดยใช้กฎเกณฑ์ที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้เป็นตัวควบคุมกำกับ และตรวจสอบมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ตามอำเภอใจ คลุมเครือหรือเป็นไปในทางมิชอบได้โดยง่าย เปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการพลเรือนให้เป็นผู้ให้บริการ

¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "กฎหมายแก้คอร์ปชั่นได้บ้างไหม?" มติชน (9 กันยายน 2534) : หน้า 3.

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, มติชน : หน้า 3.

หรือทำหน้าที่รับใช้ให้ความสะดวกแก่ประชาชน ให้เกิดความรวดเร็ว และประหยัดแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดประโยชน์ชั้นสูงสุดต่อประเทศชาติ และมีประสิทธิภาพสูงสุดในระบบราชการ "โดยให้ถือว่าผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นการกระทำผิดวินัย และถ้าหากเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงคือราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือประชาชน เพราะความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"³ "ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามระเบียบนี้ให้แก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอรายใด ก็ให้ผู้ยื่นคำขอรายนั้นร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือจะร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามระเบียบนี้โดยตรงก็ได้"⁴ เท่ากับให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการกับหน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะทราบถึงกำหนดเวลาที่เรื่องจะเสร็จผลของคำสั่ง พร้อมทั้งเหตุผลหากเป็นคำสั่งไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ หรือปฏิเสธคำขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ดำเนินการตามระเบียบนี้ ผู้ยื่นคำขอก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือต่อคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบนี้ได้ ซึ่งถือว่าให้ประชาชนมีส่วนช่วยทางราชการในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการอย่างตรงไปตรงมา ซื่อสัตย์สุจริต และเคร่งครัดในระเบียบวินัย

โดยสรุปแนวทางของข้อเสนอแนะในข้อนี้ก็คือ การทำให้กฎหมายมีกลไกที่ทำให้การคอร์รัปชันทำได้ยากขึ้น โดยกำหนดกฎเกณฑ์ระยะเวลาขั้นตอน กระบวนการ วิธีการ ให้ความชัดเจนแจ่มแจ้ง วางระบบตรวจสอบ โดยบังคับให้ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง มีการตีพิมพ์เผยแพร่ผลและเหตุผลของคำสั่งให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือได้รับผลกระทบ หรือเสียประโยชน์จากคำสั่งเสียก่อนที่จะออกคำสั่ง หรือดำเนินการให้มี

³ ข้อ 21 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532.

⁴ ข้อ 22 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532.

การได้สวนสาธารณะ ให้มีการปรึกษาหารือ จากเจ้าหน้าที่ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญก่อน ที่จะออกคำสั่งหรือดำเนินการ และให้มีกำหนดเวลาที่แน่นอนในการปฏิบัติราชการ หรือให้ คำตอบแก่คำร้องคำขอของประชาชน แล้วแต่ว่ากลไกใดจะเหมาะสมกับกรณีนั้น ๆ โดยที่ ถ้ากฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้มีการวางกลไก วางระบบตรวจสอบไว้เช่นนี้แล้วก็เชื่อได้ว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ทำผิดวินัย โดยไม่กลัวว่าจะถูกดำเนินการลงโทษก็จะลดลงอย่างมาก

7.2.5 นอกจากจะมีมาตรการในทางปราบปรามลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยแล้ว ควรจะต้อง เน้นถึงมาตรการในทางป้องกันการกระทำผิดวินัยด้วย เพื่อให้เกิดการกระทำผิด วินัยขึ้นน้อยที่สุด ผู้บังคับบัญชาในฐานะที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลระมัดระวังมิให้ผู้ได้ บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยที่ดี จึงต้องหมั่นตรวจตราการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องและรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ คอยให้คำแนะนำตักเตือน และหาแนวทาง กำหนดมาตรการในการทำงานของ ผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อป้องกันการกระทำผิดวินัยและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวง ราชการ ในหน่วยงานที่ตนดูแลรับผิดชอบ เพราะการป้องกันย่อมดีกว่าการปราบปรามหรือแก้ไข เมื่อเกิดการกระทำผิดและเกิดความเสียหายขึ้นคือทางราชการ