

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาที่สร้างความเสียหายอย่างมากต่อส่วนรวมและเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ (Corruption in Public Sector) อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมในด้านต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบได้กระทำกัน ในหลากหลายรูปแบบมีความสลับซับซ้อนและยากต่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยมีการนำเอาวิทยาการทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในทางที่ผิดกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ซึ่งในปัจจุบันปัญหาการทุจริต ทำให้การบริหารงานในภาครัฐและเอกชนไม่เป็นไปตามมาตรฐานของสังคมประเทศชาติ ต้องสูญเสียรายได้ที่พึงมี ประชาชนผู้เสียภาษีต้องแบกรับภาระและปัญหาความยากจน นอกจากนี้ ยังทำให้ขาดการไว้วางใจกันและกันผู้คนเสื่อมความศรัทธาในกติกาและกฎหมาย¹ และยังเป็น ปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากทั้งในด้านสังคมและคุณภาพชีวิต ของประชาชนอีกด้วย ซึ่งปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สังคมและหยังรากลึก ในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านานและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ (Public Sector) โดยมีสาเหตุมาจากการที่หน่วยงานของรัฐ (State Sector) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) มีอำนาจใช้บังคับกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จ มีอำนาจดุลพินิจสูง มีกรอบความรับผิดชอบไม่ชัดเจนและขาดระบบการทำงานที่โปร่งใส จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีโอกาสที่จะใช้ช่องทางดังกล่าวกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบกันอย่างกว้างขวางอันเป็น ภัยคุกคามอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศชาติ² จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขปัญหา

¹ สมเกียรติ คงสวัสดิ์. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 164-165.

² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการไทย*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 5.

การทุจริตประพฤติมิชอบอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเด็ดขาด และเป็นรูปธรรม

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการตรวจสอบการทำงานในภาครัฐได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยจะมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันก็ได้มีการขุบเลิกคณะกรรมการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวเป็นกลไกหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่ในระยะเวลาต่อมาเกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระงานล้นมือก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่เพราะมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้กรณีการทุจริตทั้งหมดเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิดในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดูแลเฉพาะกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง นอกเหนือจากนั้นควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร จึงส่งผลให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Public Sector Counter Corruption Commission) ขึ้นในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นมานั้นเป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารโดยอาศัยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดโครงสร้างขององค์กรดังกล่าว มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม³

สำนักงาน ป.ป.ท.ได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 25 มกราคม 2551 ถือเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ท.

³ พิมพ์กานต์ ทิศอุณ. (2555). *โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 2.

ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน
ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในวันที่ 29 เมษายน 2559 ได้มีการ
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ในภาครัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงใด ๆ และขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนด
ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นส่วนราชการ
ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงและกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน
ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สมควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตในภาครัฐ เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี⁴

สำหรับประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาสนใจทำการศึกษานั้น เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท.
มีอำนาจในการแต่งตั้ง พนักงาน ป.ป.ท. (PACC Officials) หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. (PACC Officers)
เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริง (Fact Inquiry) เกี่ยวกับสำนวนคดีนั้น ๆ โดยการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว
มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 35 (1) กล่าวคือ สามารถที่จะแต่งตั้ง พนักงาน ป.ป.ท.
หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งได้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา
นั้น ๆ ในฐานะที่บุคคลนั้นเป็นพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.⁵ ซึ่งการบัญญัติ

⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2559. ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอน
ที่ 38 ก วันที่ 29 เมษายน 2559.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดให้สำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
กระทรวง หรือทบวง และกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สมควรกำหนดให้
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชา
ของนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁵ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ห้ามมิให้
แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวน
ข้อเท็จจริง

ในลักษณะดังกล่าวอาจจะเป็นเหตุผลอันเนื่องมาจากการที่บุคคลนั้น ๆ ได้ทำการพิจารณาคดีในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นแรกแล้ว จะทำให้สามารถทำให้ทราบถึงพฤติการณ์ในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีนั้น ๆ มาแล้วในเบื้องต้น ดังนั้น การที่แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง จึงน่าจะ สามารถช่วยลดระยะเวลาในการพิจารณาคดีและทำความเข้าใจในคดีนั้น ๆ ขององค์คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Subcommittee) ส่งผลให้การวินิจฉัยคดีมีความรวดเร็ว ยิ่งขึ้น อีกทั้ง สำนักงาน ป.ป.ท. มีบุคลากรที่ค่อนข้างจำกัด การแต่งตั้งลักษณะดังกล่าวก็จะทำให้ลดระยะเวลาในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ทำให้คดีสามารถพิจารณาได้เร็วขึ้นและช่วยลดปริมาณคดีที่ค้างค้างและรอการพิจารณาได้มากยิ่งขึ้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาปัญหาในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามมาตรา 35 (1) ของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (Executive Measures in Counter Corruption Act B.E. 2551) โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักความเป็นกลางตามกฎหมายของไทย และกฎหมายของต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการทุจริต รวมถึงขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ใช้อำนาจแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 35 (1)
2. เพื่อค้นคว้าแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงหลักความเป็นกลางในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และหลักความเป็นกลางตามกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อพิจารณาความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2551

(1) รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีไว้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท.หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยใช้อำนาจแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 35 (1)

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Fact Inquiry) ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยใช้อำนาจแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 35 (1) วางหลักว่าห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคล ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังหาในฐานอื่นที่มีใช้ฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อนเป็นอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

การยกเว้นให้แก่ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่อหลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ดังนี้

- (1) กรณีเจ้าหน้าที่นั้นมีความสัมพันธ์ทางภาวะวิสัยจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ถูกต้อง หรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่
- (2) กรณีที่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงนั่งพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงซ้ำซ้อนกันนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่
- (3) กรณีที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่เป็นกลาง เช่น การมีเหตุโกรธเคืองขัดแย้งกัน การมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับหุ้นส่วนในทางธุรกิจ

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ คำพิพากษาของศาลประกอบการค้นคว้าตำรา หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความทางวิชาการ เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ ทั้งของไทย และต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แก้ไขปัญหาและเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเป็นกลาง

ในการขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ใช้อำนาจในการแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 35 (1) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสากล

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริตมาตรการในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะแบ่งแยกเป็น 2 ขั้นตอน คือ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงและอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ขณะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมถึงหลักความเป็นกลางในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้นคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยได้รับข้อยกเว้นว่าบุคคลดังกล่าวได้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา นั้น ๆ มาแล้วก็สามารถได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับทฤษฎีหลักความเป็นกลางของไทยและของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 35 (1)
2. ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและหลักความเป็นกลางของไทยและหลักความเป็นกลางตามกฎหมายต่างประเทศ
3. สามารถเข้าใจถึงความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2551

4. ได้แนวทางแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการขึ้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยการใช้อำนาจแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 35(1)

5. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลึกที่เหมาะสมสำหรับขึ้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยการใช้อำนาจแต่งตั้งพนักงาน ป.ป.ท หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง