

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริต¹ (Corruption) เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการกระทำโดยทุจริต ซึ่งการกระทำโดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งการทุจริตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะพบได้ว่าการทุจริตมีการแพร่ขยายไปยังแทบทุกภาคส่วนของสังคมไทย นับเป็นปัญหาร้ายแรงที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา พร้อมทั้งแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย หรือแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการในฐานะพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 329² ได้บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (Organic Act on Supplementing the Constitution Relating to the Prevention and

¹ มาตรา 1 (1) โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

² มาตรา 329 ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

Suppression of Corruption B.E. (1999)) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไว้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ทั้งยังได้ยกเว้นหลักการบางประการของกระบวนการลงโทษทางวินัยและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้มูลความผิดได้อย่างเด็ดขาด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดประสิทธิภาพสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง แม้ว่ากฎหมายจะได้ให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาตามมาในหลายประการ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้มีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบเป็นกฎหมายคือพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 (Executive Measures in Counter Corruption Act B.E. (2008))³ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ตอนที่ 21 ก/หน้า 1/24 มกราคม 2551

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและ

กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (Public Sector Counter Corruption Commission) เรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตเหมือนกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่มีการจำกัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ดำเนินการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริง (Fact Inquiry) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า

ในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้ง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้มีปัญหาโต้แย้งทางกฎหมายเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่า จะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย โดยมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546⁴ วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (Corruption in Office) ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติที่ให้

ปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 226 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

อำนาจไว้ ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริง (Fact diagnosis) และการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงฟังเป็นยุติ ซึ่งจากคำวินิจฉัย (judicial decision) ดังกล่าวก่อให้เกิดการโต้แย้งทางวิชาการจากหลายฝ่าย โดยฝ่ายวิชาการมีข้อโต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยสามารถตรวจสอบได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เหตุผลว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดวินัยเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรต่าง ๆ จึงไม่อาจตรวจสอบหรือทบทวนการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดความรวดเร็วสุจริตและเที่ยงธรรม (equity) จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติมาตรา 99⁵ กำหนดให้สามารถขอให้พิจารณาทบทวนมติการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการลดปัญหาโต้แย้งกรณีที่จะมีการตรวจสอบหรือทบทวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่

จากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ฉบับปัจจุบันแล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการทบทวนมติในเรื่องการชี้มูลความผิดทางวินัย ฉะนั้น เพื่อปรับบทบัญญัติของกฎหมาย

⁵ มาตรา 99 วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้น ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ให้สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจะต้องศึกษาค้นคว้าหาแนวทาง เพื่อจะปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เพื่อศึกษาประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.
3. เพื่อศึกษาความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติซึ่งมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาบททวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 แล้ว ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการทบทวนมติในเรื่องการชี้มูลความผิด ฉะนั้น เพื่อปรับบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเหมาะสมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจะต้องศึกษาค้นคว้าหาแนวทาง เพื่อจะปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้เหมาะสมต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ โดยค้นคว้าจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ และวารสารต่าง ๆ

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กรณีเกี่ยวกับการทบทวนมติชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. สามารถอธิบายประเด็นทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

3. ทำให้เข้าใจความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. สามารถพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท.

5. ทำให้ได้ข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนมติข้อมูลความผิดทางวินัย ของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต