

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตนั้นเมื่อก้าวถึงการทุจริตและประพฤตินิชอบ ที่ทำให้รัฐเสื่อมเสียผลประโยชน์ที่ชัดเจนที่สุดคือ การทุจริตของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นการฉ้อฉล เบียดบังผลประโยชน์ของรัฐด้วยการพยายามแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยหน้าที่ในด้านต่างๆ ดังที่ได้มีการให้คำนิยามของการทุจริตว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างโดยการสมยอมกันระหว่างข้าราชการระดับสูงหรือเจ้าหน้าที่รัฐกับเอกชน การรับสินบน ตลอดจนจนถึงการซื้อขาดตำแหน่งปัญหาเหล่านี้จึงเป็นการการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยสรุป กล่าวคือ ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดวิกฤติศรัทธาต่อสังคมไทยทั้งจากประชาชนคนไทยด้วยกันเองและจากมุมมองจากต่างประเทศโดยปรากฏให้เห็นได้จากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2557 ซึ่งระบุว่าประเทศไทยจัดอยู่ในลำดับที่ 85 จาก 175 ประเทศทั่วโลก โดยจากการสำรวจความคิดเห็นขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ระบุว่าประเทศไทยติดอันดับเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของไทยไม่ได้ลดน้อยลงเลยในแต่ละปี

ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยจึงได้หยั่งรากฝังลึกมาเป็นเวลาช้านาน เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบริหารประเทศ อันเนื่องมาจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร และผลเสียหายจากการทุจริตสร้างความเสียหายที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดและให้ความสำคัญต่อ

¹ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 1 (1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

²จู้รี วิจิตรวาทการ. (2557). ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2557 (Corruption Perceptions Index 2014). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 1.

ปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานต่างๆ¹ แต่แม้จะมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคอยทำหน้าที่ดังกล่าวก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตของประเทศก็ไม่ลดน้อยลงไปเท่าที่ควร ดังนี้แล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย โดยมีภารกิจหลักสำคัญ 3 ประการ ซึ่งก็คือ ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต และภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่องมือและกระบวนการในการปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคืออำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 4)พ.ศ. 2559²ซึ่งในปัจจุบันยังคงใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอยู่ โดยเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีมีการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าการกระทำความผิดฐานทุจริต หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดจริง ก็จะนำไปสู่การชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา และนำตัวผู้ถูกกล่าวหาส่งฟ้องคดีอาญาในฐานทุจริตต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป และเมื่อกล่าวถึงการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนของศาล ดังนี้

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 12 เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มีผลใช้บังคับในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ครั้ง คือ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อปี พ.ศ. 2554 เพื่อให้รายละเอียดสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) เมื่อปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้รายละเอียดสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) เมื่อปี พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของพนักงาน ไต่สวนและหัวหน้าพนักงาน ไต่สวน เพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แล้วยอมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะใช้ระบบไต่สวนเป็นระบบในการดำเนินการของไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและยอมเป็นการบังคับให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดทำสำนวนที่มีความสมบูรณ์มีความเป็นมาตรฐานเพียงพอที่จะเอาผิดผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แต่ขั้นตอนก่อนที่จะสรุปสำนวน คือ ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ช่วยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่ดีด้วย เพื่อช่วยในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริงกลับมีปัญหาอุปสรรคมากมายหลายด้าน

และปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาอันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ อุปสรรคเกิดจากการที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น หรือข้าราชการระดับสูง ถูกกล่าวหา ร้องเรียนว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งด้วยสามัญสำนึกของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องกระทำการด้วยวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้ตนเองพ้นจากข้อกล่าวหาของของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ว่าจะด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเท็จจริงปรากฏในหลายกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น กระทำการโดยใช้อำนาจของตนในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งของตนเข้ามาข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ อันกระทบกระเทือนต่อพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือใช้อำนาจของตนข่มขู่ ทำร้าย ทำอันตรายแก่พยานบุคคล หรือใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจในหน่วยงานของรัฐ เพื่อกระทำการต่างๆ อันมิชอบด้วยกฎหมายกระทำแก่พยานหลักฐานเหล่านั้น ซึ่งเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ดังเช่น การใช้อำนาจข่มขู่พยาน ใช้อำนาจดำเนินการในทางบริหารจัดการ โดยกลั่นแกล้ง ข่มขู่ บีบบังคับ พยานหรือผู้กล่าวหา ที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของตน ซึ่งเป็นเหตุให้พยานบุคคลเหล่านั้นเกรงกลัว จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ข้อเท็จจริงตามสมควร หรือได้ข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อันกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญในสำนวนคดีได้

ดังนั้นแล้ว จึงมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาลักษณะข้างต้น ไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ในมาตรา 90 ได้บัญญัติมาตรการในการแก้ไขปัญหานี้ไว้ โดยเฉพาะ โดยกำหนดว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงานแล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม”

ในเรื่องนี้กฎหมายมีสาระสำคัญแสดงให้เห็นว่าหากในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐใด กระทำการหรืออาจกระทำการข่มขู่ ใช้อำนาจอิทธิพล หรือทำการข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ อันกระทบกระเทือนต่อพยานหลักฐานของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ก็สามารถเสนอให้ผู้บังคับบัญชา ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อน และหากการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ก็ให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตามเดิม และคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ในวงเวลาที่ ต้องถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

แต่เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าในบทกฎหมายดังกล่าว ใช้คำว่า ผู้บังคับบัญชา ซึ่งแสดงว่ากฎหมายยังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน ในการสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกรณีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แน่นอนชัดเจนในการสั่งพักราชการข้าราชการเหล่านั้น โดยข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนชัดเจนมีระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมที่เป็น

ขั้นตอน มีการกำหนดตามกฎหมายกำหนดชัดเจน⁵ โดยหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการก็พอจะใช้บังคับ บทกฎหมายดังกล่าวได้แต่หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ดังเช่น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายก องค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีกรณีกล่าวหาว่าผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นนักการเมือง มีที่มาจากการ เลือกลงของประชาชนโดยตรง และไม่มีผู้บังคับบัญชาตามสายงานบังคับบัญชาโดยตรง เหมือนดังเช่น ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ซึ่งสามารถให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร้องขอตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559⁶ ได้ แต่ใน ฐานะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีเพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่ กำกับดูแลเพียงเท่านั้นหากจะทำการสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็ต้องปรากฏ พฤติการณ์ชัดเจนเพียงพอว่าได้กระทำความผิดจริง ประกอบกับนักการเมืองไม่มีโทษทางวินัยเหมือน ดังเช่นข้าราชการพลเรือนทั่วไป และไม่ได้มีผู้บังคับบัญชาอันมีอำนาจลงโทษเหมือนข้าราชการทั่วไปดังนี้ แล้วจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 90 มีสภาพบังคับในทาง กฎหมายชัดเจนเพียงพอต่อการดำเนินการสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงใด และ บัญญัติครอบคลุมให้สามารถใช้บังคับแก่นักการเมืองท้องถิ่น ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอยู่ในบังคับตาม มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 หรือไม่อย่างไร

สาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นอันมีอำนาจมากทั้งทางด้านนโยบาย การเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล ซึ่งการที่มีการเร่งรีบในการกระจายอำนาจการบริหารราชการไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการ ใช้อำนาจ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก และการทุจริตเหล่านี้ ผู้บริหาร ท้องถิ่นสามารถกระทำได้อย่างไม่ล่าบากยากเย็น หรือไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่รัดกุมเท่าที่ควร อัน

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เนื่องมาจากอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมาย อีกทั้งการไม่มีความชัดเจนเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายกับนักการเมือง ดังนี้แล้วหากเกิดกรณีการคุกคามพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือประชาชนที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อเท็จจริงในพฤติการณ์การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ นั้นๆ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ อาจใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือวิธีการใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนบังคับข่มขู่พยาน หรือทำให้ข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็นบิดเบือนไปก็เป็นได้ ประกอบกับปัจจุบันมีการกล่าวหา ร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และมีหลายสำนวนคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการข่มขู่ ข่มขืนใจ ใช้อำนาจในทางบริหาร บีบบังคับพนักงานเจ้าหน้าที่ และประชาชน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ อันเป็นปัญหาในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแม้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 90 ได้บัญญัติโดยมีสาระสำคัญให้เห็นว่าหากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ การทำการหรือข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ อันกระทบกระเทือนต่อพยานหลักฐาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็สามารถเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นพักราชการหรือพักงานไว้ก่อน แต่ยังมีกรณีการตีความว่าบทบัญญัตินี้สามารถใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้หรือไม่ อย่างไร และหากใช้บังคับมิได้ จะได้สมควรที่จะใช้บทกฎหมายอื่นใด มาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาลักษณะของกฎหมายได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการกับบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ใช้อำนาจในหน้าที่ของตน ซึ่งเข้ามายุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการ และแนวทางในการป้องกันพยานหลักฐานแห่งคดีที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

1.2.4 เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และพยาน ในคดีความผิดต่อตำแหน่งราชการในกรณีที่มีการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันมีความซับซ้อนและสร้างความเสียหายรุนแรงแก่ทางราชการมากกว่าในอดีตมาก ดังนี้ ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นมักจะใช้อำนาจในหน้าที่ของตนทำการข่มขู่ คุกคาม หรือกระทำการใดๆ อันกระทบกระเทือนต่อพยานหลักฐาน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการในการจำกัดอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในตำแหน่ง โดยการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อน อันจะเป็นประโยชน์ในการไต่สวนคดีแต่ปรากฏว่ามาตรการตามบทบัญญัติในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ยังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนเพียงพอสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าสามารถใช้บังคับต่อผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้หรือไม่อย่างไร

ดังนั้นแล้วจึงเห็นควรทำการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 90 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่ามาตรการดังกล่าวใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการอื่นๆ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิก

สภาท้องถิ่นด้วยเพื่อดำเนินการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ตามมาตราดังกล่าว อีกทั้งปรับปรุงขั้นตอนวิธีการ เพื่อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีผลต่อปัญหาการใช้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และพยาน โดยศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น หยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าเป็นไปตามหลักการการกำกับดูแล หรือหลักการการบังคับบัญชา เป็นไปตามหลักนิติธรรม และเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับได้จริงหรือไม่ อย่างไร โดยศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 และหลักกฎหมายปกครอง รวมถึงประกาศระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย และศึกษาหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาคตามหลักสากล โดยศึกษากระบวนการการดำเนินการทางปกครองเพื่อนำมาเปรียบเทียบ

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานิติพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เช่น ตำรา ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เข้าใจถึงแนวคิดในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.6.2 ทำให้เข้าใจถึงมาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการกับบุคคล หรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ใช้อำนาจ

ในหน้าที่ของตน ซึ่งเข้ามายุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.6.3 ทำให้เข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการสั่งพักงานหรือพักราชการซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นและแนวทางในการป้องกันพยานหลักฐานแห่งคดีตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

1.6.4 สามารถได้ข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงกฎหมายอันเกี่ยวกับการบังคับใช้คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล