

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิด
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

LEGAL PROBLEMS REGARDING THE INVESTIGATION AND DECISIONS OF
THE NATIONAL ANTI CORRUPTION COMMISSION' S GUILT

ชำนาญ ปริบาล*, บุญมาก กันหาสาย

Chamnan Pariban*, Boonmak Kanhasai

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ปทุมธานี ประเทศไทย

Graduate School, Western University, Pathum Thani, Thailand

*Corresponding author E-mail: chamnanpariban@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมาย 2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยยังได้จัดให้มีการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 5 กลุ่ม ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการและทนายความ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่า 1) การตีความเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาไม่เกินสามปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความแตกต่างกัน 2) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร และ 3) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้หลักตัวการตามมาตรา 83 หรือหลักผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 อย่างรวบรัดว่าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนเป็นตัวการโดยปริยาย และการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91(1) หรือ (2) ยังไม่มีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

คำสำคัญ: การไต่สวน, มติวินิจฉัยมูลความผิด, คณะกรรมการ ป.ป.ช.

Abstract

The objectives of this research are: 1) To study the concepts, theories, judicial precedents, legal measures, and related research concerning legal issues; 2) To examine factual and legal problems arising in connection with the inquiry and decision-making process of the National Anti-Corruption



Commission (NACC) in determining the existence of prima facie disciplinary offenses; and 3) To analyze and compare the relevant laws of the Kingdom of Thailand with those of selected foreign jurisdictions. This study employs a qualitative research methodology. The researcher conducted focus group discussions and in-depth interviews with five groups of participants, namely judges, public prosecutors, officers from the NACC, government officials, scholars, and lawyers. Data obtained from the in-depth interviews were analyzed to derive research findings. The results reveal that: 1) The interpretation of the statutory time limit within which the NACC must determine the existence of a disciplinary offense-no more than three years from the commencement of the inquiry-is ambiguous and lacks clarity, leading to differing interpretations in practice. 2) There is no clear distinction, in the inquiry and decision-making process of the NACC, between acts constituting criminal offenses and those constituting violations of administrative rules, regulations, or subordinate legislation. 3) In conducting inquiries and rendering decisions on prima facie findings of guilt, the NACC has tended to apply Section 83 (principal offenders) or Section 86 (supporters) of the Criminal Code in a summary manner, implicitly treating all accused persons as principal offenders. Moreover, under Section 91(1) or (2), there remains an absence of a clear demarcation between criminal offenses and violations of administrative or regulatory provisions, particularly where the conduct in question does not result in damage to the government.

Keywords: Investigation, Decision on the Offense, NACC Committee

บทนำ

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นสิ่งที่ชินชากันจนกลายเป็นเรื่องปกติของคนไทย และมีความหมายทำนองเดียวกับการคอร์รัปชัน (Corruption) คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจของตนโดยไม่ถูกต้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งภาพรวมของการทุจริตในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ เช่น การซื้อขายตำแหน่ง การส่งส่วยของลูกน้อง การช่วยเหลือให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือกฎหมายอื่น ๆ การจูงใจ เรี่ยกรัง บังคับ ชูเชื้อ การเบียดบัง ยกยอทรัพย์สินของทางราชการ การปลอมแปลงและการออกเอกสารราชการหรือเอกสารสิทธิโดยมิชอบ การสมยอมรู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำ การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการจัดซื้อและจัดจ้าง เป็นต้น (ชานาญปริบาล, 2546) ด้วยเหตุนี้ ในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ขึ้นเป็นครั้งแรก และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมเชื่อมโยงการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วย (บัญญัติ เลิศมณีนันต์, 2544)

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับเดิมมีผลใช้บังคับมากกว่า 18 ปี ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2561 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 7 ปีแล้วนั้น โดยกฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทรงพลังหรือมีอำนาจเด็ดขาด (Absolute Power) รวมทั้งมีอำนาจสูงสุดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทอันสำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (เชิดวิช ชัยปัน, 2562) ในสื่อสังคมหรือโซเชียลมีเดีย และวงการสื่อสารมวลชนทุกแขนงเป็นประจำ โดยเฉพาะในประเด็นที่สำคัญ ๆ ได้แก่ 1) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายคดีหรือหลายกรณีมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก บางคดีใช้เวลา 5 - 6 ปี หรือเกือบ 10 ปี หรือมากกว่านั้น 2) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางคดีหรือบางกรณีมีมติลงโทษรุนแรงเกินไปที่ไม่ได้สัดส่วน (Disproportionality) กับความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ เนื่องจากอาจไม่คำนึงถึงเจตนาพิเศษหรือความชั่วร้าย (Mens Rea) ภายในจิตใจ อันเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหากระทำเช่นนั้น กรณีมุ่งแต่จะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเพียงด้านเดียว โดยขาดการพิจารณาด้านที่เป็นคุณ ซึ่งต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองด้าน 3) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดโดยใช้หลักตัวการตามมาตรา 83 หรือหลักผู้สนับสนุน ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างรวบรัดว่าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุนโดยปริยาย และ 4.) การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างความโปร่งใสในภาครัฐ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดยังคงประสบปัญหาและข้อถกเถียงทางกฎหมายในหลายประเด็นที่มีความสำคัญต่อระบบกระบวนการยุติธรรมและสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยปัญหาประการแรก คือ ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับ “ระยะเวลาในการวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย” ซึ่งตามมาตรา 65 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามปีนับแต่วันเริ่มไต่สวน แต่ไม่มีการบัญญัติชัดเจนว่าเริ่มนับจากวันใด และในกรณีที่มีการขยายเวลา จะมีผลอย่างไร ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) ปัญหาประการที่สอง คือ การขาดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำ ความผิดทางอาญา กับ การฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งในบางกรณีไม่มีผลกระทบต่อราชการ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่กลับถูกตีความว่าเป็นความผิดตามมาตรา 91 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ของ พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ. 2561 ส่งผลให้การใช้อำนาจวินิจฉัยของ ป.ป.ช. ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและตรวจสอบได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) นอกจากนี้ การนำบทบัญญัติมาตรา 83 และ 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งว่าด้วยผู้ร่วมกระทำความผิดและผู้สนับสนุน มาใช้ในการวินิจฉัยมูลความผิด โดยตีความว่าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนเป็น “ตัวการร่วม” โดยปริยายในทุกกรณี โดยไม่แยกแยะบทบาทและพฤติการณ์แห่งคดีอย่างเป็นธรรม ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่อาจละเมิดหลักความรับผิดชอบเฉพาะตัว (individual criminal responsibility) และหลักความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี (fair trial) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2565)



จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) บางประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) บางประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เป็นปัญหาข้างต้น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ น่าเชื่อถือ และมีความทัดเทียมนานาอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่างานวิจัยนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริม พัฒนาและสามารถนำไปต่อยอดใช้ประโยชน์ในอนาคตต่อไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากับผลประโยชน์ของรัฐ (Public Interest) ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) และหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทย และของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทยว่ามีปัญหาอย่างไร และควรแก้ไขกฎหมายอย่างไร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีปัญหาเหมือนหรือต่างกันหรือไม่

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ โดยดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมาย เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วนำมาตั้งคำถาม
2. จัดทำเอกสารสนทนากลุ่ม ที่ประกอบด้วย ประเด็นคำถามในการสนทนากลุ่มที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย และประกอบไปด้วยคำถาม 3 ลักษณะ คือ คำถามนำ คำถามหลัก และคำถามเพื่อสรุป

3. สร้างแบบสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องครอบคลุมเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดของการวิจัยแล้วนำไปเสนอต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบแบบสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสม เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจึงนำไปเก็บข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสนทนากลุ่ม (Focus Group) และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview)

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการ ศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในส่วนแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย บทความ วารสาร หรือนิตยสารทางกฎหมาย สถิติทางคดี พระราชบัญญัติต่าง ๆ รายงานการไต่สวนและมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับคำพิพากษาศาลคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยและระบบกฎหมายต่างประเทศ ประกอบกับการค้นคว้าจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต โดยศึกษากฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) บางประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) บางประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของกฎหมายไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกัน ประกอบกับการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview) เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย สำหรับใช้ในการสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะเป็นมาตรการทางกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การจัดระบบข้อมูล (Data Organization) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มได้แก่

1.1 ข้อมูลจากเอกสารทางกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ คำวินิจฉัย คำพิพากษา และบทความวิชาการ

1.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews)

1.3 ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussions)

ผู้วิจัยจัดระบบข้อมูลโดยการถอดเทปบันทึกเสียงจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มอย่างละเอียด จากนั้นจัดเก็บในรูปแบบข้อความ (text data) เพื่อเตรียมเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์

2. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (Qualitative Content Analysis) โดยเน้นการตีความตามกรอบแนวคิดทางกฎหมาย ประกอบกับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ ดังนี้

2.1 วิเคราะห์ถ้อยคำ แนวคิด และประเด็นสำคัญที่ปรากฏในข้อมูลที่ถอดจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

2.2 จัดหมวดหมู่เนื้อหา (Categorization) ตามประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาการตีความบทบัญญัติ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจหน้าที่ หรือความไม่ชัดเจนของระเบียบและกฎหมายลำดับรอง

2.3 ระบุรูปแบบหรือแนวโน้มของข้อมูล (Thematic Patterns) ที่สะท้อนข้อเท็จจริงร่วมกันหรือความแตกต่างระหว่างกลุ่มตัวอย่าง

2.4 วิเคราะห์ท่าที มุมมอง และข้อเสนอแนะของผู้ให้ข้อมูลต่อกระบวนการไต่สวนและการวินิจฉัยของ ป.ป.ช.



3. การสังเคราะห์ข้อมูล (Data Synthesis) หลังจากการวิเคราะห์เนื้อหาและการเปรียบเทียบกฎหมาย ผู้วิจัยสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อ สรุปสาระสำคัญของปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่าง ๆ กับหลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเชื่อมโยงผลการวิเคราะห์กับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติของ ป.ป.ช.

4. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Trustworthiness) ผู้วิจัยใช้วิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Triangulation) โดยเปรียบเทียบข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษา และข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Credibility) และตรวจสอบได้ (Confirmability)

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ พบว่า

1.1 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาการไต่สวนที่แน่นอนตายตัว แต่โดยทั่วไปแล้ว การสอบสวนอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปีขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี บางคดีอาจใช้เวลาตั้งแต่ 6 เดือน จนถึงหลายปี การสอบสวนบางคดีอาจใช้เวลามากกว่า 3 ปี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่แน่นอนจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลต่อระยะเวลาการไต่สวนโดยมีการกำหนดความผิดฐานติดสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจตนาพิเศษ (เฉพาะเจาะจง) สหรัฐอเมริกามีการใช้กฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) ซึ่งกำหนดระยะเวลาการไต่สวนคดีภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิบัติทุจริตในต่างประเทศ (FCPA) ของสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปค่อนข้างนาน คือ เฉลี่ยประมาณ 39 เดือน (3 ปี 3 เดือน) นับจากการเริ่มต้นจนถึงการสิ้นสุด สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการใช้กฎหมาย Prevention of Corruption : PCA โดยมีสำนักงานสอบสวนประพฤติมิชอบ (CPIB) เป็นผู้ดูแลตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาการไต่สวนที่ตายตัว แต่จะพิจารณาตามความซับซ้อนของแต่ละกรณี โดยทั่วไป CPIB จะพยายามดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด แต่ระยะเวลาที่แน่นอนจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความยากง่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน จำนวนผู้เกี่ยวข้อง และความซับซ้อนของข้อกล่าวหา

1.2 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการใช้กฎหมาย Sapin II แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ระบุระยะเวลาการไต่สวนที่แน่นอนในมาตราเดียว อย่างไรก็ตาม มาตรา 131-39-2 ของประมวลกฎหมายอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ศาลสามารถสั่งให้องค์กรที่กระทำความผิดฐานทุจริตหรือใช้อิทธิพลดำเนินการตามโปรแกรมการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Program) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (สูงสุด 5 ปี) ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี การกำหนดระยะเวลาการไต่สวนของ Korea Independent Commission Against Corruption (ACRC) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Anti-Corruption and Civil Rights Commission) นั้นไม่ได้มีการระบุระยะเวลาที่แน่นอนไว้เป็นกฎหมายตายตัว และราชอาณาจักรไทยนั้นการตีความเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาไม่เกินสามปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา 50 และมาตรา 98 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 192 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายมาตรา 48 และมาตรา 98 วรรคสาม ดังกล่าวมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความแตกต่างกัน

2. ผลศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ของราชอาณาจักรไทย พบว่า การให้อำนาจเด็ดขาด (Absolute Power) แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น อันเป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่มีสิทธิใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretion Power) เป็นอย่างอื่นได้และต้องออกคำสั่งลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากไม่ดำเนินการเช่นนั้นโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง วรรคสาม และมาตรา 100 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งขัดต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ทำให้การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาขาดความรอบคอบและไม่ได้สัดส่วน (Disproportionality) กับความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ

3. ผลการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ บางประเทศ กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91(1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังไม่มีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำความผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการมีอำนาจในการลงโทษ ทั้งทางวินัย/อาญา/ปกครอง และต่างยอมรับว่าหากโทษไม่สัดส่วนหรือไม่บังคับใช้จริง จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการป้องกัน/ปราบปรามการทุจริต และในประเด็นบทลงโทษของประเทศไทยจะไม่บังคับใช้ทันที หรือผู้กระทำความผิดอาจหลุดพ้นโทษได้โดยเหตุผลเช่นเวลาว่างเลย ในขณะที่ต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง จะมีระบบการลงโทษที่เข้มข้นกว่า ของประเทศไทย ทั้งโครงสร้าง อำนาจ อิสระ และมาตรฐานโทษที่เคร่งครัดอันจะส่งผลให้บทลงโทษมีศักยภาพมากกว่าในไทย

อภิปรายผล

1. ผลการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี แนวคำพิพากษา มาตรการทางกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ พบว่า การตีความเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาไม่เกินสามปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา 50 และมาตรา 98 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 192 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายมาตรา 48 และมาตรา 98 วรรคสาม ดังกล่าวมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความแตกต่างกันเห็นว่าเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พบ. 39/2566 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1150/2567) และฝ่ายที่สอง เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (Strictly) หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว จึงไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนที่จะต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ บ.229/2568



และความเห็นแย้งตามคำพิพากษาศาลปกครองฎีกาที่ 78/2567) จึงเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 48 และมาตรา 98 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นตามความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งถือว่ามาตรา 48 วรรคหนึ่งหรือ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (Strictly) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สว่างพงษ์ อิงคประภากุล ที่ว่า การพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงและสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศทางด้านการปราบปราม การทุจริต ที่ทำให้มีการกระทำทุจริตลดน้อยลง (สว่างพงษ์ อิงคประภากุล, 2567) โดยประเทศไทยก็นำมาใช้ต้นแบบ ในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทั้งสองประเทศเน้นการปฏิบัติงานเกี่ยวกับความผิดทางอาญามากกว่าการทำ หน้าที่ดำเนินการทางวินัย ถือว่าเป็นไปตามหลักของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยที่มีความสัมพันธ์ แตกต่างกัน ตรงกับวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้เขียนเชื่อว่าส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มุ่งจะปราบปรามการกระทำทุจริตอีกทั้งการไต่สวนข้อเท็จจริงก็จะเสร็จสิ้น ได้โดยเร็วและไม่เกิดปัญหาของความลักลั่นของกฎหมายและลดความสับสนการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาหรือ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับผลกระทบจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเช่นกัน

2. ผลศึกษาถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและ การมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของราชอาณาจักรไทย พบว่า การให้อำนาจเด็ดขาด (Absolute Power) แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขึ้นต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือ สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น อันเป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่มีสิทธิใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretion Power) เป็นอย่างอื่นได้และต้องออกคำสั่ง ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากไม่ดำเนินการเช่นนั้นโดยไม่มีเหตุ อันสมควรให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง วรรคสาม และมาตรา 100 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งขัดต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ทำให้การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาขาดความรอบคอบและไม่ได้สัดส่วน (Disproportionality) กับความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำ ซึ่งการแบ่งหน้าที่กันทำเป็นเรื่องโครงสร้างหน้าที่ราชการ (Structural and Functional) ตามคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองนั้น กรณีย่อมแตกต่างกับการแบ่งหน้าที่กันทำที่ต้องรับผิดชอบ เป็นตัวการหรือเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญาทั่วไปเกี่ยวกับชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินตามมาตรา 83 หรือมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ทศพร อชันกุล และอานุกาฬ รักษาสุวรรณ ที่ว่า เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่กำหนดไว้ตามข้อ 85 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา (ทศพร อชันกุล และอานุกาฬ รักษาสุวรรณ, 2567) รวมถึงประวัติการกระทำความผิดวินัยว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยครั้งแรกหรือไม่ มีอายุงานน้อย หรือขาดประสบการณ์ในงานที่ได้รับมอบหมาย สภาพการทำงานอันไม่ปกติสุขที่ส่งผลให้ข้าราชการไม่สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างปกติ การกระทำที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่พนักงานส่วนตำบลมิได้มีส่วนผิดในเรื่องนั้น แต่จำต้องกระทำเพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ของครอบครัว และการรับสารภาพความผิดด้วยตนเอง กรณีที่ไม่ถือว่าเป็น เหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัย เช่น การรับสารภาพความผิดด้วยตนเอง ลักษณะของการกระทำผิด

3. ผลการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายของราชอาณาจักรไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ บางประเทศ กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า การไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91(1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังไม่มีการกำหนด เส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำความผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับ รองของฝ่ายบริหารและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งสามารถใช้พฤติการณ์แห่งคดีของผู้ถูกกล่าวหา แยกออกจากการกระทำความผิดอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยใช้เจตนาพิเศษหรือความชั่วร้าย (Mens Rea) ภายในจิตใจ อันเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดเช่นนั้นเป็นเส้นแบ่งเพื่อให้การลงโทษ ได้สัดส่วน (Proportionality) กับความผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ถูก กล่าวหาตามหลักกรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา เนื่องจากบางกรณีอาจเป็นเพียงการกระทำความผิดระเบียบหรือกฎหมาย ปกครองก็ได้ เพราะไม่มีความชั่วร้าย (Mens Rea) ภายในจิตใจถึงขนาดเป็นความผิดอาญาตามมาตรา 157 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา โดยขาดเจตนาพิเศษนั่นเอง (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1278/2567 คำพิพากษาศาลปกครองฎีกาที่ 34/2566 และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ (แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ) คดีหมายเลขแดงที่ 25064/2567) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิษณุ บาคาล ที่ว่าปัจจุบันนั้นการพิจารณาใน การสอบสวนข้อเท็จจริงไปจนถึงการลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของ พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนพร้อมทั้งการสืบอ้างอิงพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น พยานเอกสาร พยานบุคคลและพยานวัตถุ (วิษณุ บาคาล, 2566) ที่นำมาประกอบเป็นหลักฐานในการดำเนินทาง วินัยก่อนมีการตัดสินลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในระหว่างที่ถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัย พนักงานส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยต่อปัญหานี้ก็จะเกิดผลกระทบต่อการพัฒนา การทำงานและแรงจูงใจหรือขวัญกำลังใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสิทธิภาพของการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไรก็ตามผลการศึกษาพบข้อเสนอแนะการคุ้มครองสิทธิ ผู้ถูกกล่าวหาในการสอบสวนทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อปกป้อง สิทธิของพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการปกป้องสิทธิโดยตรงและ ให้คำแนะนำหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการสอบสวนทางวินัยของผู้ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการลงโทษทางวินัย รวมไปถึงการออกมาตรการทางกฎหมายสำหรับหน่วยงานหรือองค์กร ที่จะปกป้องสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยของพนักงานในพื้นที่ จะต้องมีการมีโครงสร้างแยกต่างหากที่ไม่เกี่ยวข้อง กับหน่วยงานผู้ถูกลงโทษทางวินัย หรือหน่วยงานอื่นที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการดำเนินการทางวินัยของพนักงาน ส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อสนับสนุนหรือมอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กร ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนและการมีมติวินิจฉัยมูลความผิด ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะว่า 1) ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 48 และ มาตรา 98 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นตามความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งถือว่ามาตรา 48 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นระยะเวลา



ที่กฎหมายบังคับให้ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด (Strictly) 2) ควรสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) ในการไต่สวน และการมีมติวินิจฉัยมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2561 โดยไม่มุ่งหมายที่จะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเพียงด้านเดียวและไม่จำเป็นต้องใช้หลักตัวการตามมาตรา 83 หรือหลักผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อย่างรวบรัดว่าผู้ถูกกล่าวหาทุกคนเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุนโดยปริยาย ตามแนวทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลี ที่ไม่ได้นำหลักการของตัวการและผู้สนับสนุนมาใช้ แต่มุ่งเน้นไปที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิด และเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยรวม

3) ควรกำหนดเส้นแบ่งกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนระหว่างการกระทำผิดกฎหมายอาญากับการกระทำผิดระเบียบหรือข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพื่อให้การลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างเหมาะสม เป็นธรรม ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งเส้นแบ่งที่วุ่น คือ เจตนาพิเศษหรือความชั่วร้าย (Mens Rea) ภายในจิตใจ ตามแนวทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยได้แยกความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ออกจากความผิดทางอาญฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Abuse of Power) หรือมีการแยกการกระทำผิดระเบียบ (Violation of Regulations) กับความผิดทางอาญา (Criminal Offense) ออกจากกันอย่างชัดเจน ด้วยการพิจารณาว่าการกระทำผิดใดเข้าข่ายความผิดทางวินัยหรือการกระทำผิดทางอาญา

เอกสารอ้างอิง

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2565). โครงสร้าง-แผนผังองค์กรแผนการดำเนินงาน. เรียกใช้เมื่อ 16 กันยายน 2565 จาก https://gdcatalog.go.th/dataset/gdpublish-dhri-data-13_01
- ชำนาญ ปริบาล. (2546). ปัญหาในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เชิดธวัช ชัยปัน. (2562). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการไต่สวนชี้มูลความผิดทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่ง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร อ้นกุล และอานาภาพ รัชส์สุวรรณ. (2567). การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง : ศึกษาเหตุอันควรลดหย่อนโทษทางวินัยกรณีพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง. วารสารกฎหมายและการเมืองการปกครอง, 3(1), 61-75.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. เรื่องหลักความเสมอภาค. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา.
- บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. (2544). อำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิษณุ บาคาล. (2566). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกดำเนินการทางวินัยของพนักงานส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.



สว่างพงษ์ อิงคประภากุล. (2567). ความสัมพันธ์ของการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัย: ศึกษากรณีการชี้มูลความผิดในทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). เจตนารมณ์พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.