

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช.¹

เมย์ลภัส ทองไสยทวิสิน²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายให้ตรวจสอบเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปัญหาการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองในคดีที่ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชี้แจง ข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. และเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 74 กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือวาจาก็ได้โดยจะต้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลา 15 วัน นับแต่วันที่ถือว่ารับทราบข้อกล่าวหาเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้จะมีกรอบระยะเวลากำหนดแต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นมีระยะเวลานานถึง 450 วัน และระยะเวลาตรวจสอบเบื้องต้นนี้ไม่นับรวมไปกับช่วงเวลาของการไต่สวนเบื้องต้น และการไต่สวนด้วย และหากเทียบกับระยะเวลาที่ให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งมีระยะเวลาเพียง 15 วัน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาอย่างยิ่ง ผู้เขียนเห็นว่า การแจ้งข้อกล่าวหาขึ้นต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาที่ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ วัฒนศิริและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตนันทน์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โดยต้อง มีระยะเวลาเพียงพอ ในการต่อสู้คดี และผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิที่จะเข้าถึงพยานหลักฐานที่จะสามารถพิสูจน์
ความบริสุทธิ์ตนได้โดยสามารถที่จะขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกพยานบุคคล พยานเอกสารมาไต่สวน
ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้

ปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายให้ตรวจสอบเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต มาตรา 49 วรรคหนึ่ง
กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกล่าวหา
หรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ
ป.ป.ช. หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปหรือ
ความผิดที่กล่าวหา นั้น ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้
พิจารณาตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่
รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ จะเห็นว่าหากมีการ
กล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือรั่วรัวผิดปกติหรือไม่ คณะกรรมการ
ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อน ซึ่งการ
ตรวจสอบเบื้องต้นตามกฎหมายดังกล่าวอาจเกิดความล่าช้าไม่ยุติธรรม ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจาย
อำนาจและหลักนิติธรรม เนื่องจากปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. มีหน่วยงานที่ประจำจังหวัดอยู่ทุกจังหวัดทั่ว
ประเทศแล้ว เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 จะเห็นว่า กฎหมาย
ดังกล่าวให้อำนาจแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีผู้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติกรรมรั่วรัวผิดปกติ
ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ
ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัว
ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อ
ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรง
ตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรส และบุตรที่ยัง
ไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ไต่
สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือมีกฎหมาย

กำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น กฎหมายกำหนดให้ทำโดยบุคคลคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจึงมิได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนเหมือนเช่นรูปแบบการสอบสวนในระบบกล่าวหาการไต่สวนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาที่ตามการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวจึงต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่เริ่มต้นคดีซึ่งเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริงของการดำเนินคดีอาญา การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในรูปแบบการไต่สวนและรูปแบบการสอบสวนนั้นมีกระบวนการที่แตกต่างกันในหลาย ๆ ส่วน ได้แก่ การเริ่มต้นคดี การตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น การแจ้งข้อกล่าวหา ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อน ซึ่งการตรวจสอบเบื้องต้นตามกฎหมายดังกล่าวอาจเกิดความล่าช้าไม่ยุติธรรม ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักนิติธรรม เนื่องจากปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. มีหน่วยงานที่ประจำจังหวัดอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศแล้ว ดังนั้น จึงควรมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบเบื้องต้นตามกฎหมายดังกล่าวแทนเลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายเพื่อให้การพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสะดวกมากยิ่งขึ้น

ปัญหาการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองในคดีที่ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อผู้บังคับหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือเอาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี จะเห็นว่าการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการโดยใช้วิธีการไต่สวน กล่าวคือ แสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและ

พยานหลักฐาน ตามระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง พบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่มีผลเป็นการขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จะเห็นว่ามีข้อยกเว้นเพียงประการเดียวคือ “เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” กล่าวคือผู้ฟ้องคดีจะต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งขอลาการบังคับ และคำร้องนั้นจะต้องมีองค์ประกอบตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) คำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือ (2) คำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือ (3) คำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือ (4) คำฟ้องคดีนั้นเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว และวรรคสองให้ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น และคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด ซึ่งการยื่นคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องบรรยายคำขอลาการบังคับทางปกครองมาให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากคำขอมูลลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด แต่เพียงประการเดียวตามข้อ 70 ศาลมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้พิจารณา โดยพิจารณาแต่เพียงการบรรยายคำร้องก็เพียงพอแล้ว และคำสั่งไม่รับคำขอลาการให้เป็นที่สุด โดยไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของคำร้องขอขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองว่ามีข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีจะมีความเดือดร้อนเสียหายเกิดขึ้น ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหรือไม่ อย่างไร และผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้ในทุกกรณี ทั้งๆ ที่วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวนที่ศาลไม่เคร่งครัดกับรูปแบบหรือความสมบูรณ์ของการบรรยายคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมากนัก เพราะศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้แม้ไม่มีคำขอ โดยมุ่งพิจารณาทางด้านเนื้อหาของข้อเท็จจริงตามคำร้องขอขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และบังคับว่าต้องประกอบด้วยเหตุผลประกอบ โดยยอมรับให้มีการอุทธรณ์ได้ตามหลักที่ว่าเมื่อ

ศาลมีคำสั่งห้ามการกระทำไว้ก่อนเป็นประการใดแล้วคำสั่งของศาลอาจถูกนำมาพิจารณาใหม่ได้เสมอ และให้มีการตรวจสอบดุลพินิจโดยศาลสูง

ผู้เขียนเห็นว่าในการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการโดยใช้วิธีการไต่สวน กล่าวคือ แสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ตามระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองฎีก่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีหมายเลขคำที่ 63/2565 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2565 พบว่า เมื่อผู้ถูกกล่าวหานำคดี เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองฎีก่ และขอให้ศาลปกครองคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ก่อน และศาลปกครองเห็นชอบให้ทุเลาการบังคับโดยให้เหตุผลว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายปกครอง และใช้วิธีการไต่สวนแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐานตามกฎหมาย ป.ป.ช. การที่ศาลปกครองให้เหตุผลเพียงแค่น่าเชื่อว่าคำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้พิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างชัดเจนเพียงพอแล้ว ถือได้ว่าคำสั่งทุเลาการบังคับของศาลปกครองน่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ป.ป.ช. ที่มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า จึงเห็นควรกำหนดให้คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติให้ดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นที่สุด

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการชี้แจงข้อกล่าวหาและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยเกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริง ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะ คือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 74 วรรคสอง จากเดิมที่กำหนดว่า

“ข้อ 74 วรรคสอง การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรโดยสรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหา และสรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำตามมาตรา 73 และกำหนดกรอบระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งกรอบ

ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ถือว่าได้รับทราบข้อกล่าวหา และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย และให้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 91 ด้วย...”

โดยมีข้อความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 74 วรรคสอง การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรโดยสรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหา และสรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการหาทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำตามมาตรา 73 และกำหนดกรอบระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาซึ่งกรอบระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ถือว่าได้รับทราบข้อกล่าวหา และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย และให้จัดทำทะเบียนประวัติตามข้อ 91 ด้วย...”

โดยหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้ระยะเวลาพอสมควรแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือไม่มีสิทธิเสมอภาคทางกฎหมายเหมือนเช่นผู้ถูกฟ้องคดีปกครองที่ศาลให้ระยะเวลาทำคำให้การภายใน 30 วัน นับแต่วันรับคำฟ้อง ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

2. ข้อเสนอแนะ คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต มาตรา 49 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่นับได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหา ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ...”

โดยมีข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ในกรุงเทพมหานครให้เลขาธิการหรือผู้ที่ เลขาธิการมอบหมาย

ตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดในจังหวัดอื่นให้ผู้อำนวยการสำนักงาน
ป.ป.ช. ประจำจังหวัด หรือผู้ที่ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อน
ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่
 เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหา นั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) ให้เสนอ
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามระยะเวลาและวิธีการที่คณะกรรมการ
 ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหา
 ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ...”

โดยหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ เนื่องจากปัจจุบันในต่างจังหวัดมีสำนักงาน
 ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดเปิดทำการแล้ว ดังนั้น การกระจายอำนาจให้ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด
 เป็นผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้กฎหมายมี
 ความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวอย่างแท้จริง

3. ข้อเสนอแนะ คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่บัญญัติว่า

“มาตรา 98 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับ
 ส่วนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด
 ถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง
 คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนการไต่สวน
 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย
 ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี...”

โดยมีข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 98 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับ
 ส่วนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 91 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด
 ถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้ง
 คณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าส่วนการไต่สวน
 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย
 ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นที่สุด...”

โดยหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งใช้วิธีการไต่สวนแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐานตามกฎหมาย ป.ป.ช. การที่ศาลปกครองใช้เหตุผลในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับคดี โดยให้ความเห็นเพียงแค่ว่าน่าจะเชื่อว่าคำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมิได้พิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างชัดเจนเพียงพอแล้ว ดังนั้น คำสั่งทุเลาการบังคับของศาลปกครองจึงน่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่า ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ป.ป.ช. เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

- เรื่องหลักความเสมอภาค. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำของคุรุสภา, 2543.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- ประณูญ สุวรรณภักดี. การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2529.
- ประยูร กาญจนกุล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554.
- _____. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).
- สรเสรีญ พลเจียก. การปรับปรุงกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. : กรณีศึกษาการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 8, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548.