



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมพื้นฐานในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จัดทำโดย นายประจวบ สวัสดิประสงค์
รหัสนักศึกษา ๖๔๐๙๑๙

รายงานเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมพื้นฐานในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นายประจวบ สวัสดิ์ประสงค์^๑

๑. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับนั้น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ขึ้นมา ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงทำหน้าที่ดังกล่าวเรื่อยมาด้วยเจตนาที่ประสงค์จะเห็นบ้านเมืองไทยปราศจากการทุจริตและรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็ได้ประกาศนโยบายล้างการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากด้านตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน้าที่ด้านการป้องกันการทุจริตแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นก็คือภารกิจหน้าที่ในด้านการปราบปรามการทุจริตหรือเรียกอีกอย่างว่าการใช้อำนาจในการตรวจสอบและไต่สวน ซึ่งหน้าที่และอำนาจดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอำนาจหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเน้นไปในด้านการไต่สวนเป็นส่วนใหญ่ และการใช้อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ครอบคลุมเจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทั้งหมด แม้กระทั่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

จากบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นการชี้ให้เห็นว่าในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปกระทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นนี้แล้วการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย หลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิแก่บุคคลที่ต้องตกอยู่ภายใต้กระบวนการใช้อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๒. สาระสำคัญและความหมายของหลักนิติธรรม

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่องหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ

^๑ รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (นักบริหารงานยุติธรรม ระดับสูง) รัฐศาสตร์บัณฑิต (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), นิติศาสตร์บัณฑิต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา), รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นิด้า)

ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลัก นิติธรรม จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรมเป็น อย่างยิ่ง โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ หน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใน ฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์อำนาจอย่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นด้วยเช่นกัน ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นเกณฑ์ในการจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใ้ อำนาจรัฐรัฐประการหนึ่งด้วย เมื่อองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือ กระบวนการตรากฎหมายขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต่างๆ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว อาจมีปัญหาถึง ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นได้

ความหมายของหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ของ Oxford University ได้รับการขนานนามว่าเป็นผู้ที่ทำ ให้หลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในปัจจุบัน โดยได้เน้นว่าเป็นเรื่องของอำนาจและความสำคัญ ของศาลยุติธรรม ศาลจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร จึงได้สรุปไว้ว่า หลักนิติธรรม ประกอบไปด้วย) การมีองค์กรยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดูแลสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ๒) จะต้องไม่มีบุคคลใด ที่จะถูกลงโทษโดยปราศจากตัวบทกฎหมาย (ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ) ๓) บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม ๔) รัฐธรรมนูญไม่ใช่ที่มาของ กฎหมาย แต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพราะมีศาลยุติธรรม บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ว่า “นิติธรรม วินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิ และเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มี อำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^๒

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรมว่าประกอบด้วยหลักการ ที่สำคัญ ดังนี้^๓

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจาก กฎหมาย อย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนาารมณในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^๒ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, บทบรรณาธิการฉบับพิเศษ, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

^๓ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจตุรนิติปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕, หน้า ๔-๕

(๔) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

(๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็น “เกณฑ์” ในการจำกัดอำนาจรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเช่นเดียวกับ “หลักนิติรัฐ” โดยการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ทำหน้าที่เหมือนหลักนิติรัฐ ในการเป็นหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยแบ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรม/นิติรัฐ เป็น ๖ กลุ่ม คือ (๑) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (๒) การเป็นเกณฑ์ในการจัดองค์กรรัฐ (๓) การเป็นเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (๔) การเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๕) การเป็นเกณฑ์ในการตรากฎหมาย และ (๖) การเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับโทษทางอาญาและความรับผิดชอบทางอาญา^๔

ส่วนคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กร่างรัฐธรรมนูญโดยเสนอให้นำ “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญ โดยใช้คำว่า “นิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจอธิปไตยของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการป้องกันการขัดกันระหว่าง ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) นิติกระบวนการอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้กับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลัง เป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกระทบไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับโทษทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีทางอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดสันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

(๕) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม”

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญตามการเสนอของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จึงทำให้ร่างบทบัญญัติดังกล่าวไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นอกจากนี้ นักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านก็ได้พยายามที่จะให้ความหมายของหลักนิติธรรม ซึ่งโดยรวมแล้วก็มีความหมายในลักษณะเดียวกัน ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก การให้ความหมายของหลักนิติธรรมเป็นเพียงความเห็นเกี่ยวกับความหมาย ของหลักนิติธรรมเท่านั้น ซึ่งมีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไม่ใช่เป็นคำนิยามที่บัญญัติไว้โดยกฎหมาย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าผู้อ่านจะเห็นตามคำนิยามนักวิชาการ นักกฎหมายคนใด หรือแนวคิดของสำนักกฎหมายใด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นตามนักวิชาการด้านกฎหมายที่ได้ให้คำนิยามมาทั้งหมด

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ วิทยาลัยน ๒๕๖๑ หน้า ๓๕

หลักนิติธรรมอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐที่ต้องปกครองโดยกฎหมายการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคลากรภาครัฐในการใช้กฎหมายนั้น จะใช้กฎหมายเป็นที่ตั้งเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่ต้องเป็นการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และไม่ลิดรอน สิทธิเสรีภาพของประชาชนหลักพื้นฐานและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมในระดับรัฐที่เป็นที่ยอมรับ และรวบรวมได้ คือ

- ๑) รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
- ๒) การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ
- ๓) กฎหมายต้องออกโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชนมีความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติประกาศอย่างเปิดเผยแน่นอน ชัดเจน ไม่ย้อนหลัง
- ๔) การดำเนินของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ในกรอบกฎหมาย และต้อง รับผิดชอบต่อการกระทำของตน
- ๕) มีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด
- ๖) ประกันความเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และศักดิ์ศรีของ ความเป็นมนุษย์ อาทิ ในการนับถือศาสนา การพูด การชุมนุม
- ๗) การใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องสามารถตรวจสอบควบคุมได้
- ๘) มีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้
- ๙) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย

๓. หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ

หลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหลักการที่สำคัญดังนี้ หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ หลักการกระทำการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และหลักความรับผิดชอบของรัฐ^๕

ก. หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ

หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐถือเป็นหลักการทั่วไปของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่องค์กรของรัฐยอมผูกพันตนต่อกฎหมาย ซึ่งจะนำมาสู่หลักความผูกพันต่อกฎหมายตามภารกิจขององค์กรของรัฐนั้น เช่น ความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองนำมาสู่ “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” หรือความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรตุลาการทำให้เกิด “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ” สำหรับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหมายถึงเฉพาะต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ เช่นกรณีของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ การผูกพันของฝ่ายนิติบัญญัติต่อรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลคือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถ ตรากฎหมายเพื่อเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและทำให้เกิดหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. (อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔)

ข. หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักความมาก่อนของกฎหมาย หลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

๑) หลักความมาก่อนของกฎหมาย

หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐในรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายอยู่ในลำดับที่เหนือกว่าการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองทั้งหลาย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (การกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร่องในทางปฏิเสธรว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือ มาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งขัดแย้งกับกฎหมาย การกระทำทางปกครองหรือมาตรการของฝ่ายปกครองนั้นย่อมเป็นการกระทำหรือมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถถูกยกเลิกเพิกถอนได้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย จึงมีความชอบธรรมที่จะตรากฎหมายมาใช้บังคับในสังคมได้ และมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่มาจาก การแต่งตั้งของฝ่ายบริหารองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องถูกผูกพันต่อกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ผลของความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นผลทำให้การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรต่างๆ ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้และนำมาสู่การยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หลักดังกล่าวจึงเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของสามอำนาจ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองใช้บังคับกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายตุลาการตรวจสอบถ่วงดุลการกระทำของฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

ความหมายของกฎหมายตามหลักนี้ มีความหมาย ๒ ประการ คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษรและหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายลายลักษณ์อักษร หมายถึง กฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งหมดที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย ส่วนหลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง หลักพื้นฐานในทางกฎหมายโดยเฉพาะ หลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายนั้นๆ อันนำมาสู่ข้อจำกัดของฝ่ายปกครองในอันที่จะไม่กระทำการให้ขัดแย้งกับหลักดังกล่าว เช่น หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

๒) หลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

การพิจารณาเกี่ยวกับหลักเงื่อนไขกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ มีข้อพิจารณา ๒ ประการ คือ (๑) ความหมายของหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และ (๒) ความหมายของ “กฎหมาย” ตามหลักนี้^๖

^๖ เรื่องเดียวกัน

(๑) ความหมายของหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหลักที่เรียกร้อยที่แตกต่างไปจาก “หลักความมาก่อนของกฎหมาย” กล่าวคือ หลักความมาก่อนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้อยในทางปฏิเสธรมิให้การกระทำทางปกครองขัดแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับ อยู่ ในขณะที่หลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นหลักที่เรียกร้อยว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งซึ่งกระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจในการกระทำดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองเช่นนั้นย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะปราศจากอำนาจในทางกฎหมาย ในความหมายนี้กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาของอำนาจและในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะเดียวกัน

หากพิจารณาหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจในแง่ความสัมพันธ์เชิงองค์กรแล้วจะเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีได้มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่เชื่อมกับประชาชนโดยตรง นอกจากไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองยังไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่ไปกระทบสิทธิของประชาชน แต่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ เพื่อการนี้องค์กรนิติบัญญัติจึงต้องเขียนให้อำนาจฝ่ายปกครอง ให้สามารถกระทำการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๒) ความหมายของ “กฎหมาย” ตามหลักนี้

กฎหมายตามหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจนั้นแตกต่างไปจากหลักความมาก่อนของกฎหมาย เพราะทั้งสองหลักมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้อยในลักษณะที่เป็นการจัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงเรียกร้อย ไม่ให้ขัดต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรและหลักกฎหมายทั่วไป ในขณะที่หลักเงื่อนไขของกฎหมายเรียกร้อยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะกระทำการในเรื่องที่ไปกระทบสิทธิประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น กฎหมายในที่นี้จึงมีความหมายแคบกว่ากฎหมายตามหลักความมาก่อนของกฎหมาย โดยกฎหมายตามหลักเงื่อนไขของกฎหมาย หมายถึงเฉพาะกฎหมายตามแบบพิธีหรือกฎหมายที่ตราออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น การกระทำที่จะไปกระทบสิทธิประชาชนนั้น โดยแท้จริงแล้วฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเขียนให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย

(๓) หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นถือว่าหลักดังกล่าวเป็นหลักที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายความว่า องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองล้วนอ้างหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็น “เกณฑ์” ในการควบคุมได้เสมอ องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองมีหลากหลายองค์กร กล่าวคือ องค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ขณะที่องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย องค์กรทางการเมือง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรตุลาการ ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าการ

ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่มีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

๔. สภาพบังคับทางกฎหมายของหลักนิติธรรม

กฎหมายหรือหลักการทางกฎหมายใดจะมีผลสัมฤทธิ์ในความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายหรือหลักการทางกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับ กล่าวคือ เป็นหลักเกณฑ์ที่เมื่อบังคับใช้แล้ว จะต้องมีการปฏิบัติตามหากมีการฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืน ไม่ว่าจะทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางวินัย เป็นต้น

ในส่วนขอหลักนิติธรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติอย่างชัดเจนว่าการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ใดที่ขัดต่อหลักนิติธรรมถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ทำให้ผู้กระทำต้องรับโทษหรือทำให้การกระทำนั้นตกเป็นโมฆะหรือโมฆียะ จึงเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติบทลงโทษ สำหรับการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมแล้ว หลักนิติธรรมจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่เพียงใด หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม

ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในลักษณะดังที่กล่าวไปนี้ ย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย ซึ่งแม้หลักนิติธรรมดังกล่าวเป็นหลักการทางกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนในทางกฎหมาย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ให้ความหมายเอาไว้ แต่ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ย่อมขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติกรณีเกี่ยวกับการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับที่ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะของการตรากฎหมายเท่านั้น ซึ่งส่งผลทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยหลักนิติธรรมของกฎหมาย ตามมาตรา ๒๖ นี้ จะแตกต่างจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓

อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการปฏิบัติหน้าที่หรือการตรากฎหมายหรือกฎหมายที่อาจขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมนั้น ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับกรณีดังกล่าวเอาไว้แล้วในมาตรา ๗ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วก็มีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือไม่ และหากขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมกฎหมายฉบับนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมส่งผลทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงหลักปฎิญาญาสากลที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอาจสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่ามีอยู่ ๒ ปฎิญาญาหลักๆ ได้แก่

๑) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human rights)

ตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนได้สะท้อนความศรัทธาต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ในความมีมโนธรรม ในศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ ตราบเท่าที่ยังมีลมหายใจอยู่ การที่มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีไม่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือใด ๆ มิใช่เพราะเราเชื่อว่ามนุษย์เป็นสิ่งสมบูรณ์ แต่เพราะความศรัทธาเชื่อมั่นว่ามนุษย์สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (Ability of Becoming) ต่างหากที่ทำให้เราต้องเคารพต่อความเป็นมนุษย์ของเขา^๗ และหลักเรื่องศักดิ์ศรีของมนุษย์ (The Principle of the Person) เน้นการเคารพในคุณค่ามนุษย์ โดยปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยการยอมรับ การตัดสินใจ และแสดงออกที่เป็นไปด้วยความสมัครใจของมนุษย์ด้วยกัน

การคุ้มครองสิทธิบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือจำเลยตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย

๑) สิทธิที่จะไม่ได้รับการลงโทษด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

(ข้อ ๕) บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้

๒) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข้อ ๙) บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้

๓) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเป็นธรรม

(ข้อ ๑๐) ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา

๔) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ความผิด

(ข้อ ๑๑ (๑)) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผยซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

๕) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง

(ข้อ ๑๑ (๒)) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาใด อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่ได้กระทำการนั้นมีได้ และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ยังกระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

๖) สิทธิที่จะได้รับการรับรองในเรื่องการตรวจค้นที่ส่วนบุคคล เนื้อตัว ร่างกาย

(ข้อ ๑๒) บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัวที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสารหรือจะถูกหลอกลวง ภัยรบกวนและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการลบลู่ดังกล่าวนี้

๗) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาผลอันเนื่องมาจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้น

พื้นฐาน

^๗ นพนิธิ สุริยะ, “สิทธิมนุษยชน” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๗), หน้า ๑๒๘ - ๑๒๙.

(ข้อ ๘) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights)

การคุ้มครองสิทธิบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือจำเลยตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประกอบด้วย

๑) สิทธิที่จะไม่ได้รับการลงโทษด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

(ข้อ ๗) บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ บุคคลใดจะถูกทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์ โดยปราศจากความยินยอมพร้อมใจอย่างอิสระหาได้ไม่

๒) สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข้อ ๙)

(๑) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกกีดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุที่เป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(๒) ในขณะที่จับกุมบุคคลใดที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งเหตุผลในการจับกุม และต้องได้รับแจ้งถึงข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน

(๓) บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญาจะต้องถูกนำตัวโดยพลันไปยังศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจทางตุลาการ และจะต้องมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร หรือได้รับการปล่อยตัวไปมิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องควบคุมบุคคลที่รอการพิจารณาคดี แต่ในการปล่อยตัวอาจกำหนดมีการประกันว่าจะมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดีในขั้นตอนอื่นของกระบวนการพิจารณาและจะมาปรากฏตัวเพื่อการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อถึงวาระนั้น

(๔) บุคคลใดที่ถูกกีดรอนสิทธิเสรีภาพโดยการจับกุมหรือการควบคุม มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ตัดสินโดยไม่ชักช้าถึงความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมผู้นั้น และหากการควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลมีคำสั่งให้ปล่อยตัวไป

(๕) บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับเงินค่าสินไหมทดแทน

๓) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเป็นธรรม

ข้อ ๑๔

(๑) บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคในการพิจารณาของศาลและตุลาการ ในการพิจารณาคดีอาญาอันบุคคลต้องหาว่ากระทำความผิดหรือการพิจารณาข้อพิพาททางสิทธิและหน้าที่ของตน ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยในศาลที่มีอำนาจมีอิสระและเป็นกลางซึ่งจัดขึ้นตามกฎหมาย หนังสือพิมพ์และสาธารณะชนอาจถูกห้ามรับการฟังพิจารณาคดีทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ก็ด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติในสังคมประชาธิปไตย หรือด้วยเหตุผลด้านความเป็นอยู่ส่วนตัวของคู่กรณี หรือในกรณีศาลเห็นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นพฤติการณ์พิเศษ ซึ่ง

การเป็นข่าวอาจทำให้กระทบต่อความยุติธรรม แต่คำพิพากษาในคดีอาญาหรือข้อพิพาททางแพ่งย่อมเป็นที่เปิดเผย เว้นแต่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนหรือเป็นกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องทรัพย์สินของคู่สมรสหรือการเป็นผู้ปกครองเด็ก

๔) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ความผิด (ข้อ ๑๔)

(๒) บุคคลทุกคนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย

ส่วนในวรรคสาม ให้หลักประกันขั้นต่ำแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในการพิจารณาคดีเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก) สิทธิที่จะทราบข้อกล่าวหา กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสภาพและข้อหาแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหาโดยพลันและโดยละเอียดในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ก)

ข) สิทธิในการต่อสู้คดี กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีอย่างเสมอภาค โดยมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดีและสามารถติดต่อทนายความได้ตามประสงค์ ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ข)

ค) สิทธิในการได้รับการดำเนินคดีอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิได้รับการพิจารณาโดยปราศจากความล่าช้าเกินความจำเป็น ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ค)

ง) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านทนายความ กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านทนายความและหากไม่สามารถจัดหาทนายความได้รัฐต้องจัดหาให้โดยไม่คิดมูลค่า ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ง)

จ) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านล่าม กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากไม่อาจเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (จ)

ฉ) สิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ กล่าวคือ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ และไม่ถูกบังคับให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ตามข้อ ๑๔ วรรค ๓ (ข)

ช) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง

(ข้อ ๑๕) บุคคลย่อมไม่ต้องรับผิดทางอาญาเพราะการกระทำหรืองดเว้นการกระทำการใด ถ้าไม่ถึงกับเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่กระทำการนั้น โทษที่จะลงก็ไม่อาจหนักกว่าโทษที่มีอยู่ในขณะกระทำการอันเป็นความผิด หากภายหลังการกระทำความผิดนั้นได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษน้อยลง ผู้กระทำความผิดย่อมได้รับประโยชน์จากการนั้น

๕. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวย

ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๓. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๔. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

นอกจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการใต้สวนข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจนั้น ยังมีเครื่องมือซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและใต้สวน พ.ศ. ๒๕๖๑^๔ ซึ่งระเบียบฯ ฉบับนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายวิธีบัญญัติก็ว่าได้ เนื่องจากวางหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และของพนักงานใต้สวนในการใต้สวนข้อเท็จจริง หรือการตรวจสอบเบื้องต้นว่ามีความหมายว่าอย่างไร หรือกระบวนการขั้นตอนอย่างไร เช่น คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นอย่างไร เป็นต้น

๖. การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการใต้สวน

๑. การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐบรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐให้กล่าวหา ในขณะที่ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไม่เกินห้าปี แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นใต้สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี^๕ คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐานผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้

^๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

^๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๙

การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำได้ด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้และจะส่งด้วยวิธีใด ๆ ที่จะให้คำกล่าวหาขึ้นถึงสำนักงานก็ได้ ในกรณีที่ทำได้ด้วยวาจา ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนที่จะบันทึกรายละเอียดไว้ให้ครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง

ให้สำนักงานจัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับ และไม่ว่ากรณีใดจะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหาขึ้น

หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีรายละเอียดตาม (๓) แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้^{๑๐}

๒. เรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณา

(๑) ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(ก) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

(ข) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้

(ค) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรง^{๑๑}

(๒) ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(ก) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา

(ข) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

(ค) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้^{๑๒}

๓. การมอบให้พนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใด ๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

^{๑๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๐

^{๑๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๔

^{๑๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๕

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยก็ได้^{๑๓}

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวางหลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวนและการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้สอดคล้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้^{๑๔}

๔. การไต่สวน

ในการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก่อนก็ได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะประกอบด้วย เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ และในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคนการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย^{๑๕} ในการไต่สวนเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง หรือจะแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่าสองคนและบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวนก็ได้ การแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสี่ตามความเหมาะสมกับเรื่องที่ไต่สวนได้ คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือคณะกรรมการไต่สวนในการดำเนินการตามหน้าที่ได้ตามที่เห็นสมควร ในกรณีมีความจำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการไต่สวนให้คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวที่ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๕๖ ให้เป็นที่ปรึกษาหรือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นกรรมการ

^{๑๓} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๑ วรรค ๑ และวรรค ๒

^{๑๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖๒

^{๑๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐

ในคณะกรรมการไต่สวนได้คณะกรรมการไต่สวนตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย และให้นำความในมาตรา ๕๐ วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหกมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม^{๑๖}

๕. การแจ้งผลการไต่สวนให้ผู้กล่าวหาทราบและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๘๘^{๑๗}

(๒) ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวนหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๕๐ วรรคเจ็ด เห็นว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงการแจ้งข้อกล่าวหา ให้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร้ายรอยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะที่แจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เท่าที่ทำได้ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิการคัดค้านตามมาตรา ๕๖ ในการแจ้งข้อกล่าวหาให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร^{๑๘}

(๓) ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา ๗๐ ให้กรรมการหรือพนักงานไต่สวนแจ้งพร้อมทั้งมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหา สรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๗๓ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย สรุปสาระสำคัญต้องไม่เป็นการเปิดเผยชื่อ ตำแหน่ง ที่อยู่ของผู้กล่าวหาหรือพยาน หรือข้อมูลอื่นใดอันเป็นเหตุให้ทราบถึงตัวผู้กล่าวหาหรือพยาน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี^{๑๙}

(๔) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้^{๒๐}

๖. การจัดทำสำนวนไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอประธานกรรมการ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา

(๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

^{๑๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๑

^{๑๗} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘

^{๑๘} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๐

^{๑๙} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๒

^{๒๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓

(๓) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปร้องเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไต่สวน

(๔) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๖) สรุปรวมเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติโดยเร็วซึ่งต้องนำเสนอต่อที่ประชุมไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน เว้นแต่จะได้มีการนัดหมายให้มีการประชุมทุกวันอยู่แล้วและมีเรื่องอื่นค้างพิจารณาอยู่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนตามลำดับที่ได้รับสำนวนนั้นแต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องใดกระทบถึงประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนอย่างร้ายแรง จะหยิบยกขึ้นพิจารณาก่อนก็ได้^{๒๑}

๗. วิเคราะห์หลักนิติธรรมในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้ที่ตกอยู่ภายใต้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม อำนาจดังกล่าวต้องมาจากกฎหมายนั้นคือต้องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นฐานที่มาแห่งอำนาจ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ว่ากฎหมายฉบับนี้มีการประกันสิทธิและเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพียงใด ในการไต่สวนคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปนั้น มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เพื่อแสวงหาและทราบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ หรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อที่จะพิสูจน์ความผิดดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการไต่สวนหรือสอบสวน การที่รัฐมุ่งเพียงแต่นำวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ มาใช้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะพิสูจน์ความผิดเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้อำนาจถึงความถูกต้อง หรือไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาย่อมเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากขัดต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติหรือกำหนดเรื่องที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในทุกขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ผู้เขียนขอยกตัวอย่างบางประการในกฎหมาย ป.ป.ช. และการใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้

บรรดาสิทธิต่าง ๆ ที่มีการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือจากทนายความที่มีประสิทธิภาพ (right to counsel) ถือว่ามีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นสิทธิที่จะคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิอื่น ๆ ของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา เช่น หากผู้ต้องหาไม่มีทนายความที่มีประสิทธิภาพ กระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่ชั้นจับกุมและชั้นสอบสวนก็จะดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากมีการละเมิดสิทธิ ทนายความก็จะเข้าไปช่วยเหลือดูแลได้^{๒๒}

^{๒๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๕

^{๒๒} ณรงค์ ใจหาญ, “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา,” ในรายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย (กรุงเทพมหานคร : ๒๕๔๖), หน้า ๗๗-๙๐.

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องการได้รับสิทธิที่จะนำนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมในกระบวนการไต่สวนได้ หลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิในเบื้องต้นของผู้ถูกกล่าวหาตั้งแต่ขั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ ว่าในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ถูกกล่าวหาสิทธินำนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ จะเห็นได้ว่าแม้ในขั้นไต่สวนนั้น ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ต้องถูกโดดเดี่ยวจากการปะทะกับพนักงานไต่สวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหาบางรายนั้นอาจไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย หรือไม่ได้จบกฎหมาย เป็นต้น เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่าสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาจะต้องได้รับความคุ้มครองจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นมีความผิด ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับความผิดอาญาทั่วไปที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิปรึกษาทนายความได้

๒. การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่านอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว กฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกหนึ่งฉบับนั้นคือ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติฉบับนี้ กำหนดหลักการให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลผู้ทำการไต่สวนได้หากกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ นั้น รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีอยู่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มาก่อน มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา^{๒๓} ซึ่งหากกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดซึ่งมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นมีบันทึกแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งโดยเร็วและระหว่างนั้นห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งจะวินิจฉัย จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาให้มีผู้เป็นปฏิปักษ์มาทำการไต่สวนตน อันเป็นหลักประกันสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างหนึ่งและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ไม่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาเป็นคู่กรณีแก่ตนด้วย

๓. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖ วางหลักการไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมาย

^{๒๓} ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๗

ดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อมาพิจารณาถึงเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคล อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ได้รับความคุ้มครองโดยที่รัฐต้องไม่เข้าไปก้าวก้าว เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจรัฐกระทำการก้าวก้าวสิทธิดังกล่าวได้ แน่แน่นอนว่าในการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องมีตัวบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกร้อง หรือพยาน เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจไม่เต็มใจให้ชื่อตนไปปรากฏที่อื่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติในมาตรา ๓๖ กำหนดว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคลซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใด จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคล บรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละขั้นตอนห้ามเปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายละเอียดของผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน หรือกระทำการใดอันจะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าว การเปิดเผยข้อมูลอื่นใดเพื่อให้สาธารณชนได้ทราบให้อยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) ในขั้นก่อนการไต่สวน ห้ามเปิดเผยชื่อผู้ถูกร้อง เว้นแต่มีเหตุอันจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

(๒) เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแล้วมีพยานหลักฐานพอสมควรก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลให้เป็นไปตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์การกระทำความผิด ให้เปิดเผยความเห็นหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่จะเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแสและผู้ซึ่งเป็นพยานมิได้ และต้องไม่กระทบต่อรูปคดีหรือความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลรายงานและสำนวนการตรวจสอบ การสอบสวน การไต่สวน หรือการไต่สวนเบื้องต้น รวมทั้งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ สอบสวน ไต่สวน หรือไต่สวนเบื้องต้นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ ให้ถือว่าเป็นความลับของทางราชการ

นอกจากมาตรา ๓๖ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๘ ยังได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้สอดคล้องต้องกันด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มุ่งคุ้มครองข้อมูลความเป็นส่วนตัวของบุคคลมิให้ถูกละเมิดหรือถูกเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวไปยังบุคคลภายนอก ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และไม่เป็นการตรากฎหมายในทางที่จำกัดสิทธิของผู้ต้องการรู้ข้อมูลด้วย เนื่องจากในท้ายที่สุดข้อมูลต่างๆ ในสำนวนการไต่สวนย่อมต้องถูกเปิดเผยในกระบวนการศาลซึ่งเป็นเรื่องของแดนอำนาจตุลาการ

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจด้านการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้จะไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดไม่ว่าทั้งทางวินัย หรือทางอาญา^{๒๔}ไปแล้วก็ตาม กระบวนการจะไม่จบในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ต้องไปเข้าสู่กระบวนการในแดนตุลาการต่อไป เช่น ในกรณีความผิดทางอาญายังต้อง ส่งรายงานและสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดียังศาลที่มีเขตอำนาจ ตรงนี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจของตนในการดำเนินการไต่สวนวินิจฉัยไปแล้ว แต่ย่อมต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจโดยองค์กรภายนอกอยู่ เสมือนเป็นการแบ่งแยกแดนแห่งอำนาจนั่นเอง แม้ในทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกต้นสังกัดส่งลงโทษยังสามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้อีกด้วย

๔. การแบ่งกระบวนการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกออกเป็น ๒ ขั้นตอน

ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๒๘ นั้น โดยเฉพาะเรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กระบวนการค้นหาความจริงในคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งกระบวนการออกเป็น ๒ ขั้นตอน ได้แก่

๑) ขั้นตอนการตรวจสอบ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๙^{๒๕} ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔๕^{๒๖} กำหนดไว้ และ

๒) ขั้นตอนการไต่สวน ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐^{๒๗} มาตรา ๕๑ ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔๗^{๒๘} กำหนดไว้

^{๒๔} มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวันเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

^{๒๕} มาตรา ๔๙ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายตรวจสอบเบื้องต้นก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๕ (๑) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา

^{๒๖} ข้อ ๔๕ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสร็จ ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ดังนี้

(๑) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๕ (๑) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา

(๒) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไป ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้ดำเนินการตามหมวด ๔ ว่าด้วยการไต่สวน

^{๒๗} มาตรา ๕๐ ในการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้

^{๒๘} ข้อ ๔๗ การดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายฉบับนี้แบ่งขั้นตอนการค้นหาความจริงในคดีอาญา กรณีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ออกเป็น ๒ กระบวนการ ตามที่กล่าวไปนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ถูกร้องและเป็นการประกันสิทธิพื้นฐานในเบื้องต้นแก่ตัวผู้ถูกร้องว่าเขาจะไม่ต้องถูกตั้งไต่สวนตั้งแต่แรกที่มีคำร้องมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะตั้งไต่สวนในรูปแบบองค์คณะไต่สวน กรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น เพราะถ้าหากการตรวจสอบไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอจริงๆ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่สั่งไต่สวนในเรื่องที่ถูกร้องเรียนมา อันจะทำให้ผู้ถูกร้องต้องตกอยู่ในสถานะเป็นผู้ถูกกล่าวหา เพราะในความเป็นจริงนั้นต้องไม่ลืมว่ามีกรณีการร้องเรียนกลั่นแกล้งกันเพื่อหวังผลบางประการด้วย ดังนั้น ในขั้นการตรวจสอบจะเป็นการประกันความเป็นธรรมในเบื้องต้นแก่ผู้ถูกร้องตามที่ได้กล่าวไป อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรม ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องประการที่ว่ากฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐานกฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้นเอง ทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ที่กำหนดว่าการตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

ทั้งนี้ แม้แต่ในกระบวนการขั้นไต่สวนยังให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ตลอดก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะวินิจฉัย แม้ว่าจะล่วงเลยกรอบที่ต้องมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะไต่สวนแล้วก็ตามหากไม่ใช้กรณีประวิงคดี หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต^{๒๙} และถึงแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยไปแล้วก็ตาม หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.^{๓๐} ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๕. การให้ความช่วยเหลือคุ้มครองพยาน

บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย มีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองโดยหลักนิติธรรม รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเป็นที่แน่นอนว่าบุคคลผู้ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ

การไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวน

(๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน

(๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนเป็นคณะไต่สวนเบื้องต้น

^{๒๙} ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๘๐

^{๓๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๐

ป.ป.ช. นั้น มีทั้งผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้วถือว่าบุคคลตามที่กล่าวมาเป็นประธานแห่งสิทธิที่จะต้องได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐ ซึ่งมาตรการคุ้มครองพยานเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ในขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเป็นการคุ้มครองบุคคลตามที่กล่าวมาด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นใดที่สมควรเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือและมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยดำเนินการตามที่จำเป็นได้^{๓๑}

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป และอาจเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งและสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อคุ้มครองบุคคลนั้นในหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่บุคคลดังกล่าวเคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม^{๓๒}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามที่กล่าวมาประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญาให้ได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐแล้ว บทบัญญัติในส่วนนี้ที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนวยความสะดวกคุ้มครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีทุจริต โดยเฉพาะพยานบุคคลจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคล ซึ่งในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของบุคคลนั้น พยานมีความสำคัญยิ่งต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดีในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น เพื่อเพิ่มความคุ้มครองพยานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงมีมาตรการในการคุ้มครองพยานเอาไว้ซึ่งต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช.

^{๓๑} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๑

^{๓๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๓

ก็ได้มีระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการช่วยเหลือคุ้มครองพยาน พ.ศ. ๒๕๖๒^{๓๓} ออกมารองรับในเรื่องดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญสำหรับการช่วยเหลือพยาน เช่น การจัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความคุ้มครองที่พักอาศัยหรือสถานที่ที่พยานร้องขอ การจัดให้มีมาตรการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ การจัดให้มีการติดต่อสอบถามความเป็นอยู่หรือตรวจสอบสถานที่ที่อยู่หรือพักอาศัยอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

๘. การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการใช้กฎหมาย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ การใช้การตีความกฎหมาย และการตัดสินใจนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม ซึ่งบรรดาองค์กรผู้ใช้กฎหมายรวมตลอดถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตรวจสอบองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกันอันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล และเป็นการประกันว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อยู่ภายใต้กฎหมาย และกระทำการใดได้ภายใต้ที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ ที่ว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐตำแหน่งอื่น ๆ ดังนี้

๑. กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอประธานวุฒิสภาพิจารณา^{๓๔}

๒. ในกรณีที่ปรากฏว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับการที่กรรมการผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๓๕}

๓. ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการผู้ใดร้ายผิดปกติให้ประธานวุฒิสภาส่งสำนวนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป^{๓๖}

๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่

^{๓๓} มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๒

^{๓๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๒

^{๓๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๓

^{๓๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๔

หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๔.๑) หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่องและให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

(๔.๒) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(๔.๓) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ปฏิบัติตามที่ถูกล่ามและมิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป^{๓๗}

บทสรุป

ในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร หรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะองค์กรใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการใช้อำนาจนั้นไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บรรดาองค์กรของรัฐหรือบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องระลึกไว้เสมอว่าการใช้อำนาจของตนจะกระทำใต้อำนาจใดของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตน ซึ่งจะเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหนึ่งในองค์กรที่เป็นคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจรัฐในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจในการตรวจสอบและไต่สวน ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปกระทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย หลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิแก่บุคคลที่ต้องตก อยู่ภายใต้กระบวนการใช้อำนาจในการ ไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังที่ผู้เขียนได้พิเคราะห์ไว้แล้วว่า การใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น แม้จะมีบางเรื่องไปกระทบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเรื่องปกติในการค้นหาความจริงในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ตามในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้ อีกทั้งยังมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอีกชั้นหนึ่ง และเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไต่สวนในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จะเห็นได้ว่าการประกันและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ไว้ไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนของผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไป

^{๓๗} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๗

ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

บรรณานุกรม

ณรงค์ ใจหาญ. **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม ๑**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, ๒๕๔๓.

ณรงค์ ใจหาญ, “การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา”, ในรายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย กรุงเทพมหานคร ๒๕๔๖

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **บทบรรณาธิการบทบัญญัติ**, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

นพนิจ สุริยะ, “สิทธิมนุษยชน” กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๗

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม นิติรัฐในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ วิญญูชน ๒๕๖๑

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน **หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย**, วารสารจุลนิติปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑
- ปฎิญาสากรว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.