



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จัดทำโดย นายนิติไชย เกษมมงคล
รหัส ๖๕๑๐๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นิวัติไชย เกษมมงคล^๑

บทนำ

ที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากความต้องการที่จะแก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบดั้งเดิม^๒ เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองเอื้อต่อการใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง ในขณะที่การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในทางการเมืองหรือการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมเท่าที่มีอยู่เดิมไม่อาจจัดการกับปัญหาการทุจริตทั้งในระบบการเมืองและในวงราชการได้ ทำให้ต้องจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้อำนาจรัฐ สามารถใช้อำนาจหน้าที่สร้างระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานอันเป็นหลักประกันต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง^๓

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีอื่นซึ่งแม้ผู้กระทำความผิดจะมีใช่เจ้าพนักงานของรัฐแต่ก็ยังมีอยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายฉบับปัจจุบันได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แตกต่างจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับเดิม และมีความชัดเจนในกรอบของหน้าที่และอำนาจ ทั้งยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่ความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นแทนก็ได้

ด้วยเหตุผลในการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้น ทำให้สังคมเกิดความสนใจและคาดหวังในผลสัมฤทธิ์ของผลงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขณะเดียวกันเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป

^๑ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

^๒ อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, รายงานการวิจัยต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔ น. ๑ - ๘

^๓ วิษณุ วัลย์, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ ๒๕๓๘, น. ๗ - ๑๕

ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ย่อมเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยและมีประเด็นคำถามจากสังคมว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีได้อยู่ในหลักการแบ่งแยกอำนาจดังเช่นการใช้อำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล อาจไม่ตอบสนองต่อหลักการปกครองแบบนิติธรรมดังเช่นที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จากความเคลือบแคลงสงสัยดังกล่าว จึงเห็นควรศึกษาและวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ และมีองค์กรของรัฐหรือเอกชนใดที่มีหน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว

๑. แนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย

๑.๑ แนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ใช้ระบบ Common law คำว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ได้แพร่หลายโดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของ อังกฤษ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) ตามทัศนะของไดซี หลักนิติธรรมแสดงออกโดยนัยสำคัญ ๓ ประการ คือ^๔ (๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน (๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงินใด ๆ (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ (๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดจากการรับรองค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ

แนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรมตามทัศนะของไดซีดังกล่าวนี้เองที่ก่อรูปของกรอบแนวคิดของ “หลักนิติธรรม” ของอังกฤษและพัฒนาให้เกิดระบบกฎหมายแบบ common law ที่เป็นระบบกฎหมายเดียว (ไม่แยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน) และเป็นระบบศาลเดียว (ไม่แยกศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง)

๑.๒ หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย

หลักนิติธรรมเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นในประเทศไทย โดยมีการนำหลักการดังกล่าว บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งทำให้มีการพูดและถกเถียงกันในวงวิชาการอย่างกว้างขวางว่า ขอบเขตความหมายของหลักนิติธรรมนั้นมีแค่ไหน เพียงไร และมีความแตกต่างกับหลักนิติรัฐหรือไม่ อย่างไร และต่อมาหลักการดังกล่าวยังคงถ่ายทอดและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในบทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคสอง เช่นเดียวกันว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**” และนอกจากนี้ หลักการดำเนินการดังกล่าว

^๔ จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ ๒๕๕๐, น. ๓๕๖

ยังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการดำเนินการตามแนวนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

“มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๓) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(๗) จัดให้มีแผนพัฒนาเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม ”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมนำมาสู่ความผูกพันขององค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลายว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลัก “นิติธรรม” ซึ่งปัญหาคือ “หลักนิติธรรม” ในฐานะที่เป็น “เกณฑ์” มีความหมายเพียงใด

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือ

การกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ ๒ ประการ^๕ คือ

๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ ๒. หลักนิติธรรมทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” สารสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

- ๑.๑ หลักความเป็นอิสระและหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- ๑.๒ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- ๑.๓ กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- ๑.๔ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- ๑.๕ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- ๑.๖ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- ๑.๗ กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

๒. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ที่ยังใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สารสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

- ๒.๑ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- ๒.๒ กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- ๒.๓ กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- ๒.๔ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- ๒.๕ กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- ๒.๖ กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
- ๒.๗ กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- ๒.๘ กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบบุคคล
- ๒.๙ กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
- ๒.๑๐ กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย
- ๒.๑๑ กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
- ๒.๑๒ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

^๕ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of law ความหมาย สารสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กันยายน ๒๕๕๗, น. ๑

๒.๑๓ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๒.๑๔ กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๒.๑๕ นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๑๖ นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีชื่อเสียงสุจริต ยึดหลักธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

๒. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในงานด้านการปราบปรามการทุจริต

ปรากฏการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมีวิวัฒนาการในลักษณะที่ประเทศพัฒนาไปสู่ความก้าวหน้าและทันสมัยมากยิ่งขึ้นเท่าใด การทุจริตคอร์รัปชันยิ่งมีความหลากหลาย และมีลักษณะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวาง จึงเป็นเรื่องที่สามารถสรุปกันได้ว่า การทุจริตเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประเทศ การต่อต้านการทุจริตเป็นหลักการทางสังคมและการปกครองที่สำคัญและมีความจำเป็นในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. จัดตั้งขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกกระบวนการปฏิรูปการเมือง^๖ แทนองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการเดิม คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. มีความแตกต่างจากสำนักงาน ป.ป.ป. คือ งานของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นงานที่มีความยากและซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามขอบเขตและอำนาจที่มีมากขึ้นกว่า สำนักงาน ป.ป.ป. โดยมีอำนาจและหน้าที่ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ครอบคลุมทั้งจากวงราชการและการเมือง จึงเป็นองค์กรที่ประชาชนคาดหวังผลการปฏิบัติงานไว้สูง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๓๔ โดยในงานด้านการปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจได้สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ทั้งนี้ ในเรื่องที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายหน่วยงานให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนได้

^๖ พงษ์เทพ วรกิจโกศาทร และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เสนอต่อประธานกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓, น.๓

๒.๑ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในงานด้านการปราบปรามการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในงานด้านการไต่สวน ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๓๔ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในงานด้านการปราบปรามการทุจริต ดังนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๓) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๒.๑.๒ หน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในงานด้านการปราบปรามการทุจริต ดังนี้

(๑) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๓) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดหรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากบทบัญญัติดังกล่าว จำแนกการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

๑. กรณีการจัดทำโครงการ หรืออนุมัติ หรือการจัดสรรเงินงบประมาณที่ถือว่ามีพฤติการณ์ แห่งการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติให้สอบสวนทางลับ

๒. กรณีการดำเนินการที่ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรฐานทางจริยธรรม ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานทางธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย^๗

๓. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ความผิด ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการ ปกครอง หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ ลักษณะ ๓ ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๐๕

๔. ความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนี้

(๑) กรณีร่ำรวยผิดปกติ

(๒) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

(๓) ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗๑ และมาตรา ๑๗๒

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๗๓ และมาตรา ๑๗๔

๕. ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

๖. ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

๗. อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีอื่น

(๑) กรณีผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอาจมิใช่เจ้าพนักงานของรัฐ

โดยปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจไต่สวนในคดีอาญาก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่ เจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดในฐานความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่กรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้นที่แม้เจ้าพนักงานของรัฐจะมีได้เป็นผู้กระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนบุคคลดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลธรรมดาที่กระทำ ความผิดฐานดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๒๘ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐาน ความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่

^๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๗

และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” ซึ่งความผิดดังกล่าวเป็นไปตามท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๓ ถึงมาตรา ๑๘๔

(๒) อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นแก่เจ้าพนักงานของรัฐเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย

(๓) การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียว ผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย

๒.๒ การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ จำแนกขั้นตอนได้ ดังนี้

๒.๒.๑ การตรวจสอบเบื้องต้น

มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้อำนาจเลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายมีอำนาจในการตรวจสอบเบื้องต้น โดยเป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวน เพื่อให้รู้ว่าเรื่องกล่าวหาข้อเท็จจริงรวมทั้งพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งไต่สวนต่อไปหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ๑) เรื่องกล่าวหาอันมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการต่อไป
- ๒) ความผิดที่กล่าวหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- ๓) เป็นเรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาตามมาตรา ๕๔ และ

มาตรา ๕๕ (๑)

ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นจึงเป็นกระบวนการทำงานหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เมื่อได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว จึงใช้ข้อเท็จจริงนั้นมาวินิจฉัยในประเด็นปัญหา ข้อกฎหมายเพื่อประกอบการทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาและมีมติ ดังนี้

(๑) กรณีมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่าไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้ หรือความผิดที่กล่าวหาอันไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไว้ดำเนินการตามมาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๕ (๑) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำสั่งหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ

ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาดังกล่าว อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับไว้ดำเนินการ

(๒) กรณีมีมติให้ไต่สวน หากเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามีมติเพื่อดำเนินการต่อไปตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๔ ว่าด้วยการไต่สวน

๒.๒.๒ การไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมาย คณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา “ หลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้ผู้ไต่สวน ต้องรับฟังพยานหลักฐานรอบด้าน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งถูกกล่าวหา ร้องเรียนมายัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา จึงได้เคยมีมติวางหลักการไว้ว่า เรื่องกล่าวหาใดที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีมติวินิจฉัยว่ามีมูล ความผิด ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ที่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ ที่ได้วางหลักการสำคัญไว้ว่า ก่อนศาลมี คำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำ ความผิดไม่ได้

สำหรับขั้นตอนการไต่สวนและไต่สวนเบื้องต้น ได้ถูกกำหนดไว้ตามหมวด ๔ ตั้งแต่ข้อ ๔๗ ถึงข้อ ๙๒ ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและการไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งอาจเป็นกรณีเรื่องกล่าวหาที่ได้มีการตรวจสอบเพื่อที่จะทราบถึงมูลความผิดทางอาญาหรือทางวินัย หรือการกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม อย่างร้ายแรงโดยเห็นว่าเรื่องกล่าวหาปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวน และเมื่อมีการไต่สวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ ผู้ถูกกล่าวหาจะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำเพื่อ ประกอบการชี้แจง

การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้จัดทำ สำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๕ ในการ พิจารณาคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖

๑) ใต้วงเพิ่มเติล หรือสั่งให้มีการใต้วงหรือใต้วงเบื่องตันเพิ่มเติล

คณครรกรการ ป.ป.ช. อาจให้ใต้วงชุดเติลหรือแต่งตั้งหรือมอบหมายใต้วงชุดใหม่ทำการใต้วงหรือใต้วงเบื่องตันเพิ่มเติลตามมติที่ประชุมต่อไปก็ได้

๒) ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ และคณครรกรการ ป.ป.ช. มีมติเห็นว่ข้อกล่าวหาใต้วงไม่มีมูลแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าดว้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับทราบ โดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่า ๑๕ วันนับแต่วันที่คณครรกรการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของมติคณครรกรการ ป.ป.ช. เพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๘๘^๙

๓) กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูล

มาตรา ๙๑ บัญญัติว่ เมื่อคณครรกรการ ป.ป.ช. ใต้วงแล้วมีมติวินิจฉัยว่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณครรกรการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้วงเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณครรกรการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการใต้วงเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อดำเนินการทางวินัย โดยการพิจารณาโทษทางวินัยดังกล่าว ให้ถือว่าสำนวนการใต้วงของคณครรกรการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณครรกรการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าดว้การบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น แล้วแต่กรณี^{๑๐}

๓. การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณครรกรการ ป.ป.ช.

การกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐตามหลักความชอบด้วยกฎหมายมีสาระสำคัญว่ การกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจ และมีกระบวนการในการตรวจสอบการกระทำที่มีชอบ ซึ่งหลักการดังกล่าวย่อรวมถึงองค์กรอิสระ ซึ่งหมายควมรวมถึงคณครรกรการ ป.ป.ช. ด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการศึกษาขอบเขตการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณครรกรการ ป.ป.ช. ในงานด้านการปราบปรามการทุจริตว่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจได้เพียงใด และเป็นกรตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐหรือเอกชนใด

^๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าดว้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘

^{๑๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าดว้การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘

๓.๑ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับไว้พิจารณา โดยกำหนดให้ผู้กล่าวหาและประชาชนหรือสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ทั้งในขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น และขั้นตอนการไต่สวน ดังนี้

๓.๑.๑ ขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา มาตรา ๔๙ วรรคสี่ กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งหรือหลายคน มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา^{๑๑}

๓.๑.๒ ขั้นตอนการไต่สวน กรณีที่มีการไต่สวนเรื่องกล่าวหาใดแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล มาตรา ๕๘ กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการสอบสวนทางลับ ตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมาส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง ซึ่งหากผู้กล่าวหาหรือประชาชนไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว อาจแจ้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริง ซึ่งหากเป็นพยานหลักฐานใหม่และเป็นสาระสำคัญที่สามารถพิสูจน์การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจในการยกเรื่องดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้

๓.๒ กรณีชี้มูลความผิดทางอาญา

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการหรือองค์กรอัยการ ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

๓.๒.๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป^{๑๒}

^{๑๑} คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ ๑๑๖๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๑ เรื่อง มอบหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบและไต่สวน และคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ ๑๓๒๙/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบและไต่สวน

^{๑๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐

๓.๓.๒ ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี กรณีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งกรณีนี้อาจส่งเรื่องให้ศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและภาค^{๑๓} หรือศาลทหารในกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการทหารและเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร^{๑๔}

ในขั้นตอนการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี กรณีที่มีการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ มาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายละเท่ากัน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ให้สมบูรณ์เพียงพอ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการ และองค์กรอัยการข้างต้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน จึงไม่มีประเด็นที่จะโต้แย้งที่จำต้องหยิบยกขึ้นพิจารณาแต่อย่างใด

๓.๓ กรณีชี้มูลความผิดทางวินัย

ในการพิจารณาโทษทางวินัย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ซึ่งหลักการดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติ การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดวินัย โดยมีข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหลักการและเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เห็นว่ามีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

^{๑๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๓ และมาตรา ๕

^{๑๔} พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลวินัยและการรักษาวินัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องฟังเป็นที่ยุติ

ส่วนการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ โดยมีสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจการลงโทษผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำกระหนาบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นที่ยุติและไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

อาศัยเหตุผลข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้เพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนนี้ โดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของดุลพินิจพิจารณากำหนดโทษโดยศาลปกครอง รายละเอียดดังนี้

๑. กรณีผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนเห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่ อันแสดงได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิด

ที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับสำนวนการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๘ แล้ว เห็นว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือกระทำความผิดในฐานที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา มาตรา ๙๙ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าวมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทบทวนมตินั้นได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๒. กรณีผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ข้างต้น ส่งผลให้การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยสามารถเปลี่ยนแปลงได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษขั้นต่ำสุดเท่านั้น เช่น ภาคทัณฑ์สำหรับความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง หรือปลดออกสำหรับความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติแก้ไขในประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นมาใหม่เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น โดยเลือกใช้สิทธิได้ ๒ กรณี ดังนี้^{๑๕}

กรณีแรก สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษ โดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองขั้นต้นได้โดยตรง ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในหมวด ๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อน บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการยกเว้นให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองขั้นต้นได้โดยตรงตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ

^{๑๕} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๑๒/๒๕๖๔ เรื่อง การส่งไม่รับหรือจำหน่ายอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อ ก.พ.ค. และได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะเดียวกัน

^{๑๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

การแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติไว้

กรณีที่สอง สิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น โดยผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เช่น กรณีข้าราชการพลเรือนซึ่งถูกสั่งลงโทษทางวินัย มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ประกอบกับตามมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

๔. บทสรุป

จากบทวิเคราะห์ที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้วางหลักการสำคัญอันเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดบุคคลที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกรณีการชี้มูลความผิดทางอาญา และการชี้มูลความผิดทางวินัย ไว้อย่างชัดเจน เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาหรือทางวินัยแล้ว องค์กรตุลาการและองค์กรอัยการได้เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในกระบวนการทางอาญา และกระบวนการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนสอดคล้องกับ “หลักนิติธรรม” แทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง และหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบก็ตาม

จากข้อพิจารณาข้างต้น กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรของรัฐถือว่าเป็นหลักการสำคัญอันเป็นการประกันสิทธิและเสรีของประชาชน และเป็นการถ่วงดุลการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กร อย่างไม่เคยมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใดเคยบัญญัติมาก่อน แต่นอกเหนือจากกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐแล้ว ยังมีกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ นั่นคือการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยต้องมีการเสริมสร้างธรรมาภิบาล เพื่อเป็นระบบในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เสริมสร้างระบบภูมิคุ้มกันทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องมีหลักนิติธรรมอันเป็นกฎเกณฑ์ กติกา ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรให้มีความชัดเจน

บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กันยายน ๒๕๕๗

จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ ๒๕๕๐

พงษ์เทพ วรกิจโกคาทร และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เสนอต่อประธานกรรมการวิสามัญพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓

สุรพล นิติไกรพจน์ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ, ศูนย์การศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ ๒๕๔๔

วิษณุ วัลญญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ ๒๕๓๘

อรรถนพ ศักดิ์ศิริฤตดากุล, การไต่สวนและชี้มูลโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช., ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, กรุงเทพฯ ๒๕๖๓

อุดม รัฐอมฤต, การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, รายงานการวิจัยต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนารัฐสภา, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔