

สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาระงับการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กนกวรรณ ภูผาจิตต์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2561

**The Right of the Injured Person to Prosecute a Criminal
Case Against the NACC in Malfeasance in Office**

Kanokwan Phuphachit

**A Thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Laws
Department of Law
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij pundit University**

2018



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ลิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่
โดยมิชอบ


เสนอโดย นางสาวกนกวรรณ ภูผาจิตต์

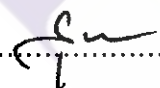
สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

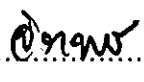
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

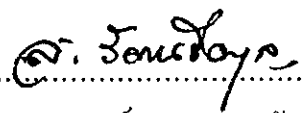
.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวงษ์)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุริรัตน์ ประจวบจันทึก)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตน์ชื่อสกุล)

วันที่ ๓๑ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
ชื่อผู้เขียน	กนกวรรณ ภูผาจิตต์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และข้อจำกัดของผู้เสียหาย หลักการตีความกฎหมาย แนวคิดหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนหลักการและเหตุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญไทย เพื่อวิเคราะห์ถึงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากการศึกษาพบว่า คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 16781/2557 ได้วางหลักไว้ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขึ้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแก้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย

2. การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้เสนอความเห็น ว่า สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นคนละสิทธิกับการยื่นคำร้องกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป เป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนในการกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะมีไม่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันยื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภาได้เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงอีกช่องทางหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น แต่มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้เสียหายโดยนิตินัย ผู้เสียหายย่อมสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติได้ ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

Thesis Title	The Right of the Injured Person to Prosecute a Criminal Case Against the NACC in Malfeasance in Office
Author	Kanokwan Phuphachit
Thesis Advisor	Professor Dr. Soonton Manesawat
Department	Law
Academic Year	2017

ABSTRACT

This thesis aims to study the concepts and theories of the injured person's rights to prosecute malfeasance cases against the National Anti-Corruption Commission, limitations of the injured person, principles of law interpretation, the rule of law, the legal state, International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations Convention against Corruption (2003) and Checks and Balances. In addition, the thesis focuses on examining the use of independent organizations under the constitution authority by the courts in other countries, the principles, rationales and intentment of the Constitution in establishing the National Anti-Corruption Commission, including examining the use of the power of the National Counter Corruption Commission under the Thai Constitution in order to analyze the victim's rights to prosecute a criminal complaint against the National Counter Corruption Commission in malfeasance.

According to studies, Judgment of the Supreme Court, no. 16781/2557, laid out principles as follows:

1. The constitution defines the criminal procedure for the National Anti-Corruption Commission with the specific methods to protect them from being defamed by investigated or inquired persons who are affected by the NACC duties.

2. The regulation that the House of Representatives or the Senator can file the petition to the Supreme Court's Criminal Division for Holders of Political Positions alleges that the NACC committed an offence of corruption, malfeasance in office is not a special regulation in relation to the House of Representatives or the Senate on political matters. It is the normal regulation for examining the ordinary state officials' use of powers in the criminal justice procedure.

3. Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2542 (1999), Section 17, and the Organic Act on Criminal Procedure for Political Persons, B.E. 2542 (1999), Chapter 4, Section 36 to Section 44, are the law that restrict the victim's right from filing a lawsuit against the NACC to the court which has jurisdiction over criminal cases.

Therefore, this thesis suggests that the rights of the victims to prosecute a criminal complaint against the National Anti-Corruption Commission in the wrongfully exercises of his function are different from the right to file a petition against the National Anti-Corruption Commission committed an offence of corruption, malfeasance in office to the House of Representatives, Senators, not less than one-fifth of the total number of the existing members of both Houses to lodge with the President of the Senate to submit a petition to the criminal division for persons holding a political position of the Supreme Court for further adjudication. These procedures, accusing the NACC of the wrongfully exercises of his function or an offence of corruption, should give the right to people even if they are not affected from the NACC's abuse of function or by lodging to the House of Representatives or the President of the Senate. This context should be only an option from Constitution to people, but its intention has not restricted the right of the victims to exercise their rights by using criminal procedures. Under the Criminal Procedure Code, the victims from the NACC's abuse of function can file a lawsuit to the court which has jurisdiction over criminal cases. Thus, when the victims who were directly affected from the NACC's abuse of function, so-called the injured persons, under article 28 of the Criminal Procedure Code, they can exercise their rights by filing a criminal complaint against the NACC to the court which has jurisdiction over criminal cases.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความราบรื่น เพราะได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางในการเขียน รวมทั้งแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวณิช ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการ ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุวีรัตน์ ประจวบจันทน์ กรรมการ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันนิตระ กรรมการ คณะกรรมการที่ได้ให้คำแนะนำอันมีคุณค่าและตั้งข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านของบัณฑิตวิทยาลัยที่ช่วยอำนวยความสะดวกติดต่อประสานงานแจ้งข่าวสารความคืบหน้าตลอดเวลา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา และพี่สาว ที่ให้ความสนับสนุน คอยกระตุ้นเตือนให้เร่งรีบดำเนินการอยู่ตลอดเวลา พร้อมทั้งให้กำลังใจอยู่เสมอ

หากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อดีที่เป็นประโยชน์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นการทดแทนพระคุณบิดา มารดา และครู อาจารย์ที่ได้เคยอบรมสั่งสอนมาโดยลำดับจนถึงทุกวันนี้ ในส่วนที่เป็นข้อบกพร่องผู้เขียนขอน้อมรับไว้ทั้งหมด

กนกวรรณ ภูผาจิตต์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิดและทฤษฎีการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	6
2.1 สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา.....	6
2.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต กรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.....	9
2.3 หลักการตีความกฎหมาย.....	12
2.4 แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมาย.....	14
2.5 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	20
2.6 แนวคิดระหว่างประเทศ.....	30
3. การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมาย ต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ.....	33
3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบ กฎหมายต่างประเทศ.....	33

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ.....	36
4. สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ.....	46
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	57
5.1 บทสรุป.....	57
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	64
บรรณานุกรม.....	67
ภาคผนวก.....	70
คำพิพากษาศาลฎีกา.....	71
ประวัติผู้เขียน.....	88

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมา ซึ่งหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรวมอยู่ด้วย โดยให้อำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 301 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 250 และได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคท้ายด้วยว่า “ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 31 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน และในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 234 ก็ยังคงบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในลักษณะทำนองเดิม และด้วยเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เอง เป็นผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญา ซึ่งเห็นว่าการปฏิบัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ และผู้เสียหายอาจใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายื่นฟ้องคดีอาญากับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 16781/2557¹ พบว่า ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย

2. การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ไม่ใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่เป็นกระบวนการขั้นตอนที่ให้ผู้เสียหายกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีใช้การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยปกติในฐานะผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติ

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่อาจใช้สิทธิใน

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557 (ศาลฎีกา).

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของตนเองยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติได้ แต่กลับสร้างภาระและขั้นตอนในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้ผู้เสียหายร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

ด้วยเหตุสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 236 ยังคงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่าเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง และเมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 237 (3) จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 249 เพียงแต่เพิ่มเติมกระบวนการขั้นตอนการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น โดยแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ ก่อนเสนอความเห็นไปยัง

อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

งานวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงมุ่งทำการศึกษาถึงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

2. เพื่อศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยยื่นต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” นั้น มีขอบเขตของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา หลักการตีความกฎหมาย แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครอง โดยกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนแนวคิดระหว่างประเทศ

2. ศึกษาและวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกา กรณีผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

3. ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ

4. ศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Docoumentary Research) โดยเป็นการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกา รวมทั้งเอกสารรายงานการวิจัย หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการต่าง ๆ และการศึกษาผ่านระบบ Internet

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สำหรับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญไทย

2. เพื่อจะได้ทราบถึงแนวคำพิพากษาศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

3. เพื่อจะได้ทราบถึงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

4. เพื่อสร้างข้อเสนอหรือแนวทางเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

2.1 สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา

โดยปกติคดีอาญาเมื่อมีการกล่าวหาว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาซึ่งผู้กล่าวหาอาจเป็นเอกชนทั่วไปหรือเจ้าพนักงานก็ได้ ในกรณีที่เอกชนเป็นผู้กล่าวหา เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายอาจกล่าวหาต่อเจ้าพนักงาน อันเป็นการกล่าวหาด้วย “คำร้องทุกข์” หรือเอกชนผู้อื่นที่มีผู้เสียหายกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานอันเป็นการกล่าวหาด้วย “คำกล่าวโทษ” หรือเอกชนผู้เสียหายอาจกล่าวหาต่อศาลโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าพนักงานก็ได้ อันได้แก่การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย²

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย “ผู้เสียหาย” มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ในส่วนของบุคคลอื่นทั่วไปที่มีผู้เสียหาย กฎหมายก็ให้อำนาจที่จะบอกกล่าวให้พนักงานของรัฐทราบเกี่ยวกับความผิดอาญาโดย “คำกล่าวโทษ” ได้ ผู้ที่มีผู้เสียหายนี้ เรียกว่า ผู้กล่าวโทษ³ แม้การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่รัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้

ผู้เสียหาย หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งเกี่ยวกับความหมายของผู้เสียหายนี้ นักกฎหมายไทยและศาลฎีกาเห็นพ้องต้องกันว่า มิใช่บุคคลที่เสียหายทุกคนจะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย เพื่อจำกัดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย ศาลฎีกาจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องผู้เสียหาย โดยวางหลักว่า บุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นไม่ใช่ผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นด้วยกัน หรือไม่ใช่ผู้ที่ยินยอมให้กระทำความผิดนั้นต่อตน หรือการกระทำความผิดนั้นจะต้องมิได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือ

² คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549), น. 41.

³ คณิต ฌ นคร, เพิ่งอ้าง, น. 117.

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเรียกผู้เสียหายที่ได้จากการพิจารณาด้วย
เกณฑ์นี้ว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย”⁴

การดำเนินคดีอาญานั้น ผู้เสียหายนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็น
บุคคลที่กฎหมายให้สิทธิหรืออำนาจในการดำเนินคดีแทบทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การริเริ่มดำเนินคดี
ด้วยการร้องทุกข์ การเป็น โจทก์ฟ้องคดี การเข้าเป็น โจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ การเป็น โจทก์ใน
คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา การอุทธรณ์ฎีกา ตลอดจนกระทั่งการใช้สิทธิที่จะระงับคดีด้วยการ
ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง ขอมความ หรือถอนอุทธรณ์ฎีกา เป็นต้น

เมื่อกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิหรืออำนาจแก่ผู้เสียหายในการดำเนินกระบวนการ
พิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าว บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายหรือมิได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย ย่อมไม่มี
ดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นนั้นได้ ตามมาตรา 2(4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
บัญญัติไว้ว่า “ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง
รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6”

สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายและข้อจำกัด คำว่า “สิทธิของผู้เสียหาย” มิใช่สิทธิ
ในความหมายทั่วไป แต่มีความหมายว่าเป็น “อำนาจหน้าที่” ผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ติดตามคดีอาญา
แต่การดำเนินคดีอาญาเป็นสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสิทธิหรืออำนาจหน้าที่
ดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายถูกจำกัดในกรณีดังต่อไปนี้⁵ คือ

1. การห้ามฟ้องบุพการิตน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตน
เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่เมื่อผู้นั้นหรือญาติสนิทของผู้นั้นร้องขอ อัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าว
ก็ได้” คดีฟ้องบุพการีเรียกกันว่า “คดีอุทลุม” การฟ้องบุพการีเป็นการผิดประเพณีนิยมที่สืบเนื่องกันมา
แต่โบราณ อันมีแนวความคิดที่มาจากอิทธิพลของศาสนาและลัทธินิยมของทางตะวันออก

2. การจำกัดอำนาจฟ้องเด็กและเยาวชน

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและ
ครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 64 บัญญัติว่า “ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาซึ่งมีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชน
กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดต่อศาลเยาวชนและครอบครัวไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตจากผู้อำนวยการสถานพินิจ” ซึ่งในการการดำเนินคดีอาญาเด็กและเยาวชนเป็นกรณีที่มีมุ่งที่
ตัวเด็กและเยาวชนเป็นเรื่องของสถานภาพส่วนตัวของเด็กและเยาวชน มุ่งหวังที่จะให้การอบรมสั่ง
สอนเด็กและเยาวชนมิได้มุ่งหวังที่การลงโทษ แต่การฟ้องคดีของผู้เสียหายย่อมเป็นที่เข้าใจได้ในตัว

⁴ คณิต ฌ นคร, *เพ็ญอ้อ*, น. 118 – 119.

⁵ คณิต ฌ นคร, *เพ็ญอ้อ*, น. 123 – 126.

ว่าเป็นการมุ่งที่จะลงโทษผู้ถูกฟ้อง กรณีจึงไม่สอดคล้องกับปรัชญาในการดำเนินคดีอาญาเด็กและเยาวชนดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงได้วางเป็นข้อจำกัดได้ว่าผู้เสียหายจะกระทำไม่ได้แต่โดยได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสถานพินิจ

3. การห้ามฟ้องขอให้กักกัน

ข้อห้ามฟ้องขอให้กักกันอยู่ในมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “การฟ้องขอให้กักกันเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ” ซึ่ง “กักกัน” เป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมโดยเฉพาะ กฎหมายจึงต้องบัญญัติห้ามผู้เสียหายในการฟ้องคดีขอให้กักกัน

4. การจำกัดอำนาจกระทำในคดีอาญา

ข้อจำกัดอำนาจผู้เสียหายในกรณีนี้ คือ มาตรา 32 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาพนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอศาลให้สั่งให้ผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้

แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ด้วยก็ ตาม แต่ผู้เสียหายมิได้เป็นองค์หลักในการดำเนินคดีอาญา การดูแลความสงบเรียบร้อยเป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ กฎหมายจึงต้องกำหนดข้อห้ามสำหรับผู้เสียหายไว้ มิฉะนั้นคดีของรัฐอาจเสียหายได้

5. การจำกัดอำนาจเมื่อมีการเลิกคดีอาญา

ข้อจำกัดในกรณีนี้ คือ ตามมาตรา 37 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “คดีอาญษเลิกกันได้ ในกรณีที่มิโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิพากษา” และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 ยังบัญญัติอีกว่า “ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ถ้าผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดนำค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นมาชำระก่อนที่ศาลเริ่มต้นสืบพยาน ให้คดีนั้นเป็นอันระงับไป” ดังนั้น เมื่อคดีอาญาเลิกกันโดยการเสียค่าปรับอย่างสูงแล้ว ผู้เสียหายย่อมจะฟ้องคดีอีกไม่ได้

2.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557⁶ พิพากษาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2557 ระหว่าง พลตำรวจเอกพัชรวาท วงษ์สุวรรณ โจทก์ กับ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ 1 นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ที่ 2 นายกล้าณรงค์ จันทิก ที่ 3 นายใจเด็ด พรไชยา ที่ 4 นายประสาธ พงษ์ศิริวาทย์ ที่ 5 ศาสตราจารย์ภักดี โปธิศิริ ที่ 6 ศาสตราจารย์เมธี ครอบแก้ว ที่ 7 นายวิชา มหาคุณ ที่ 8 และนายวิชัย วิวิตเสรี ที่ 9 จำเลย เรื่องความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง) ศาลชั้นไต่สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่า คดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ พิพากษายืน โจทก์ฎีกา โดยผู้พิพากษาที่พิจารณาและลงชื่อในคำพิพากษาศาลชั้นต้นอนุญาตให้ฎีกา

ศาลฎีกาตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้วเห็นว่า มีปัญหาต้องวินิจฉัยในชั้นฎีกาของ โจทก์ว่า โจทก์มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ต่อศาลชั้นต้นหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 249 ที่มีผลใช้บังคับในขณะที่โจทก์ฟ้องคดีนี้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 มีข้อความทำนองเดียวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) บัญญัติรองรับให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีบทบัญญัติในหมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ว่าด้วยการดำเนินคดีต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดกระบวนการไต่สวนและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังได้

⁶ อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 1.

รับคำร้องจากประธานวุฒิสภา บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 เพียง 9 คน ต้องเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก หมิ่นคน และอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบและไต่สวนทั้งในกรณีที่มีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือร้ายวยผิดปกติ และในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรืออื่นเท็จ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 อาจนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งหรือการถอดถอนจากตำแหน่ง การลงโทษวินัย การลงโทษทางอาญา และการต้องห้ามดำรงตำแหน่งภายในระยะเวลาที่กำหนดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนได้ การให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้กลั่นแกล้งฟ้องร้องดำเนินคดีได้โดยง่ายจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องเสียเวลากับการแก้ข้อกล่าวหาในศาลมากจนเกินไป แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีผลให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหลุดพ้นจากความผิดทางอาญา เพราะยังมีช่องทางให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องเรียนกล่าวหาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป โดยหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จะต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กำหนดสำหรับความผิดนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 125 อีกด้วย

ส่วนที่โจทก์ฎีกาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราชการ 2550) มาตรา 249 เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น ศาลฎีกาเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเสียเอง โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้นั้นย่อมต้องถูกลงโทษทางอาญา ซึ่งอาจถูกจำคุกหรือจำคุกตลอดชีวิตก็เป็นได้ การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงหาได้เป็นเพียงหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมืองดังที่โจทก์กล่าวฎีกาไม่

และที่โจทก์ฎีกาว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) บัญญัติรองรับอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวให้พิจารณาพิพากษา ก็เพียงให้อำนาจพิจารณาคดีประเภทนี้ มิใช่บทบัญญัติตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกตินั้น ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกฟ้องร้องได้โดยง่าย ย่อมต้องถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ต่อศาลชั้นต้นเป็นคดีนี้

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่สามารถใช้สิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

คดีอาญาตามปกติได้ แต่กลับให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องเรียนกล่าวหาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า กรณีมีมูลตามข้อกล่าวหา หรือไม่ แล้วเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.3 หลักการตีความกฎหมาย

การตีความรัฐธรรมนูญต้องนำหลักการตีความกฎหมายทั่วไปมาใช้ เพราะถึงแม้ว่า รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายพิเศษกว่ากฎหมายอื่น คือ มีสถานะหรือศักดิ์ของกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมาย และมีเนื้อหาว่าด้วยโครงสร้างและกลไกการปกครองประเทศ แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง และเมื่อไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการตีความไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องอาศัย หลักการตีความในกฎหมายทั่วไป คือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ที่ให้ตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายประกอบกัน⁷

หลักการตีความที่ควรนำมาปรับใช้กับกรณีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557 คือ หลักในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย⁸ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 3 หลัก ดังนี้

1. หลักการตีความตามตัวอักษร (the literal rule) หมายความว่า ศาลจะต้องหาเจตนารมณ์ จากความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากปรากฏว่าความหมายธรรมดา แห่งถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นมีมากกว่าหนึ่งความหมาย หลักการตีความ ประเภทนี้ยอมใช้ไม่ได้ อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่าความหมายตามตัวอักษรแห่งถ้อยคำที่ใช้ นั้นมี เพียงความหมายเดียว แต่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม ตามหลักการตีความตามตัวอักษรนี้จะต้องใช้ ความหมายที่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะมีข้อสันนิษฐานตามหลักการตีความประการนี้ว่า รัฐสภามุ่ง ประสงค์จะใช้ถ้อยคำให้มีความหมายธรรมดาของถ้อยคำนั้น (Parliament intends the ordinary and natural meaning of word it employs)

⁷ มานิตย์ จุมปา, “วิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ 20/2554 กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ,” รวมบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2546), น. 259.

⁸ ชานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (ม.ป.ท: ม.ป.ท, 2539), น. 7 – 13.

2. หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) หลักการนี้มีสาระสำคัญว่า ถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะต้องตีความไปในทางที่จะละเว้นไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นอาจแปลความหมายไปได้เป็นสองนัย หรือมากกว่านั้น ศาลย่อมจะตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร และมีใช้ไปในทางที่ไม่ควรจะเป็น หรือบังเกิดผลประหลาด (a manifest absurdity) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นมีความหมายตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียว แต่ศาลก็ยังไมยอมตีความตามความหมายนั้น หากการตีความตามตัวอักษรนั้นจะทำให้เกิดผลประหลาดในแง่ที่ขัดหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งหลักการตีความแบบเล็งผลเลิศนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนั้น

3. หลักการตีความโดยอาศัยเหตุที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ก่อนออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้นเป็นเครื่องมือช่วยตีความ (the mischief rule) ในกรณีที่ข้อบกพร่องอยู่ก่อนแล้วในกฎหมาย และต่อมามีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาแก้ไข ศาลย่อมจะตีความกฎหมายใหม่ไปในทางที่จะแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ก่อนออกกฎหมายใหม่นั้น ซึ่งหลักการตีความตามหลักนี้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการตีความตามตัวอักษรเท่านั้น ในกรณีที่ศาลจะใช้หลักการตีความตามหลักที่ 3 นี้ ศาลจะต้องอ้างอิงถึงเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับจากคำปรารภในกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้นเอง หรือจากรายงานของคณะกรรมการพิจารณาค้นคว้าปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นโดยตรง

อนึ่ง นอกจากหลักสำคัญในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้ง 3 หลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหลักปลีกย่อยในการตีความจากหลักการใหญ่ 3 หลักนี้อีกจำนวนมาก ซึ่งนอกจากหลักการตีความกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการตีความกฎหมายยังต้องมีเครื่องมือช่วยในการตีความกฎหมาย (construction) ซึ่งมี 2 ประเภท คือ เครื่องมือตีความ ได้แก่ ตัวพระราชบัญญัตินั้น และเครื่องมือตีความอื่น ๆ อันมิใช่พระราชบัญญัตินั้น ซึ่งได้แก่ รายงานการอภิปรายเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของรัฐสภา (Parliamentary Debates in Hansard) และรายงานการอภิปรายในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งตามหลักการตีความของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายถือว่ารายงานการประชุมร่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งในการค้นหาเจตนารมณ์อันแท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น⁹

⁹ ธานินทร์ กรีวิเชียร และวิชา มหาคุณ, *เพิ่งอ้าง*, น. 19 – 21.

2.4 แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมาย

พื้นฐานแนวความคิดของไทยตั้งแต่อดีตการปกครองของประเทศไทยได้ยึดถือกันมาโดยตลอดว่า กษัตริย์จะต้องตั้งอยู่ใน “ทศพิธราชธรรม” อันเป็นธรรมะของพระเจ้าแผ่นดิน ได้แก่ 1. ทาน 2. สีล 3. ปริจาคะ (การบริจาคทางจิตใจโดยไม่ต้องมีผู้รับ) 4. อาชชวะ (ความซื่อตรง) 5. มัททวะ (ความอ่อนโยน) 6. ตปะ (ความพากเพียร) 7. อักโก (ไม่โกรธ) 8. อวิหิงสา (ไม่เบียดเบียน) 9. ขันติ (ความอดทนรอได้) 10. อวิโรธนะ (ไม่ผิดไปจากแนวที่ถูกต้อง ความเที่ยงธรรม) ซึ่งหลักในเรื่อง อวิโรธนะ ยังมีได้แยกกฎหมายและกษัตริย์ออกจากกัน ซึ่งในพระธรรมศาสตร์ของไทยได้เริ่มแยกกฎหมายออกจากกษัตริย์เฉพาะในส่วนของพระธรรมศาสตร์ ซึ่งถือว่ามีความคงอยู่ตลอดไป และกษัตริย์จะถือตามพระธรรมศาสตร์ด้วย¹⁰ ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 2 บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมาตรา 3 ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์อิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

แนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ โดยพลาโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก อยากให้ผู้ปกครองรัฐเป็นกษัตริย์นักปรัชญา (philosopher king) เพราะเป็นผู้มีความรู้แท้จริง แต่ก็ยอมรับชัดเจนว่ากษัตริย์นักปรัชญาที่คืนนั้นหาได้ยากยิ่ง ควรเลือกสิ่งที่ดีเป็นลำดับสอง คือ “กฎหมาย” ซึ่งได้วางหลักกลาง ๆ มิใช่เฉพาะกรณีใดโดยตรง เพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในประโยชน์ของตน จึงเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย ต่อมาอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีกลูกศิษย์พลาโต ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาขยายความต่อว่า การให้รัฐปกครองด้วยมนุษย์นั้นเป็นสิ่งไม่ดี เพราะมนุษย์มีอารมณ์ตอบสนอง (passion) ตามแต่จะเกิดขึ้น อริสโตเติล จึงเห็นว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (the rule of law, is preferable of that of any individual)¹¹

แมกนา คาร์ต้า ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นเอกสารที่กษัตริย์อังกฤษยอมจำกัดอำนาจของตนเองลงตามขอบเขตในกฎบัตร เฮนรี เดอ เบรคตัน (Henry de Bracton ค.ศ.1210-1268) นักกฎหมายอังกฤษได้เขียนหนังสือชื่อกฎหมาย และประเพณีของอังกฤษ (De legibus et consuetudinibus Anglie) เมื่อ

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540), น. 9.

¹¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, เพิ่งอ้าง, น. 11 – 12.

ประมาณ ค.ศ. 1250 ว่า ทั้งผู้ปกครองรัฐ และผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย จึงจะเกิดความยุติธรรมตามกฎหมายแก่ทั้งสองฝ่าย มิใช่เป็นไปตามความพึงพอใจโดยอิสระของผู้ปกครอง ต่อมาจอห์น ล็อก (John Locke) ก็ได้พัฒนาแนวคิดทางทฤษฎีของรัฐอิสระที่ปกครองโดยกฎหมาย ว่ากฎหมายจะเกิดจากความยินยอมร่วมกันของสมาชิกในสังคม เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจำแนกสิ่งที่ถูกและผิดในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ และใช้เป็นหลักในการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน¹²

แนวความคิดของกฎหมายอังกฤษมีอิทธิพลต่อนักวิชาการในสหรัฐอเมริกา ซึ่งในการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 ทำให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นและเป็นครั้งแรกของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย (government under the law) ซึ่งทำให้แนวคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายแพร่หลายไปอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐธรรมนูญของรัฐแมสซาชูเซตส์ ค.ศ. 1780 ซึ่งร่างโดยจอห์น อัดัมส์ (John Adams) ซึ่งต่อมาเป็นประธานาธิบดีคนที่สองของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) “เพื่อให้ผลที่สุดจะมีการปกครองโดยกฎหมาย และมีใช้การปกครองของมนุษย์” (a government of law and not for men) กล่าวคือ ทุกอย่างต้องยึดความถูกต้องตามกฎหมายเป็นหลัก และที่ว่า “มิใช่การปกครองของมนุษย์” ก็คือ มิใช่การปกครองโดยใครคนใดคนหนึ่งเฉพาะ¹³

โยฮันน์ ฟิคเต้ (Johann Fichte) (ค.ศ. 1762 – 1814) นักวิชาการในเยอรมัน ได้เสนอแนวคิดค่อนข้างชัดว่า กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองตามบทกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวคิดเรื่อง “นิติรัฐ” เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายแห่งเหตุผล โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย¹⁴

จากการศึกษาแนวคิดทางทฤษฎีเรื่องการปกครองโดยกฎหมายของนักปราชญ์ชาวกรีก นักวิชาการในสหรัฐอเมริกาและในเยอรมัน หรือแม้แต่เอกสารแมกนา คาร์ตาของอังกฤษ ก็ล้วนแต่ให้ความสำคัญในเรื่องการปกครองว่า ผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มิใช่การปกครองโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย และสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐนั้นได้ นอกจากนี้โยฮันน์ ฟิคเต้ ยังได้เสนอแนวความคิดให้มีองค์กรกลางในการกำกับดูแลรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย

¹² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *เพ็งอ้วง*, น. 12 – 14.

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *เพ็งอ้วง*, น. 14.

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *เพ็งอ้วง*, น. 14 – 15.

2.4.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of law) ได้รับการยอมรับว่าเป็นการปกครองที่ดีกว่าการปกครองโดยผู้รู้แจ้ง หรือราชาปราชญ์ซึ่งเป็นการปกครองโดยคนเพียงคนเดียว กล่าวคือ การใช้กฎหมายจะต้องมีหลักนิติธรรม คือ มีทั้งเจตนาธรรมและ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการ หรือผู้ใช้อำนาจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม และสังคมยอมรับนำมาซึ่งความเสมอภาคของประชาชน ด้วยเหตุนี้หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องศึกษาโดยผู้วิจัยได้นำคำอธิบายบทความทางวิชาการของผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญเป็นแนวทางในการศึกษาหลักนิติธรรม ดังนี้

พูนศักดิ์ วรรณพงษ์ นักนิติศาสตร์ในฐานะนักกฎหมายมหาชน ได้อธิบายหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือนิติรัฐ (Legal State) คือ กฎหมายต้องเป็นธรรมไม่ใช่เพียงแต่มีกฎหมายไว้ปกครองแต่ต้องเป็นธรรมด้วย ไม่ว่ากฎหมายลักษณะใดก็ตาม หลักนิติรัฐไม่ได้ถือว่า เพียงแต่กระทำโดยมีกฎเกณฑ์ให้อำนาจ หรือภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเป็นเครื่องพิสูจน์ว่าเป็นนิติรัฐ เพราะถ้าเช่นนั้นกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐบาลจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เสมอ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ ดังนั้น กฎหมายต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ¹⁵

1. กฎหมายจะต้องมีลักษณะทั่วไปที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนที่เหมือนกันเท่าเทียมกัน กล่าวคือกฎหมายต้องปฏิบัติตามหลักของความเสมอภาคเท่าเทียม
2. กฎหมายจะต้องแน่นอนและชัดเจนไม่คลุมเครือ ถ้าปราศจากความแน่นอนของกฎหมาย ราษฎรก็ไม่กล้าใช้สิทธิเสรีภาพที่เท่ากับว่าไม่มีเสรีภาพ
3. กฎหมายของนิติรัฐจะต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญาซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีโทษ บังคับสิทธิเสรีภาพ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน
4. กฎหมายจะต้องไม่ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของมหาชน

A.V Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งมีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม ในตำราชื่อว่า Introduction to the Study of

¹⁵ พูนศักดิ์ วรรณพงษ์, “ประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกับหลักนิติธรรม,” ในกฎหมายกับการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สารมวลชน, 2543), น. 40.

the Law of the Constitution ว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหารสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดินซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาล และฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ ซึ่งแนวความคิดหลักนิติธรรมของ Dicey มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย¹⁶

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ในปี ค.ศ. 1977 เสนอว่า หลักนิติธรรม หากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่าง และเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักการต่อไปนี้¹⁷

1. บทกฎหมายต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง ต้องเปิดเผย และชัดเจน
2. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามควร
3. บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผย มั่นคง และชัดเจน
4. ความอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง
5. มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (natural justice ตามแนวของกฎหมายอังกฤษ)
6. ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมายถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น หรือของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง
7. บุคคลต้องสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป
8. องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย

ไฮน์ริช ซีเดนทอปฟ์ (Heinrich Siedentopf) ใน ค.ศ. 1993 สรุปว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ¹⁸

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกันในการดำเนินการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

¹⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," บทความวิชาการ, น. 60 (จุลนิติ ม.ค. - ก.พ. 55).

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, อ้าวแล้ว เจริญธรรมที่ 10, น. 22.

¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, เพ็งอ้าว, น. 24.

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง โดยการใช้อำนาจต้องมีฐานตามกฎหมาย และมีการใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งแง่สาระบัญญัติ และวิธีพิจารณา

3. สิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องได้รับความคุ้มครอง

4. สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้ทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองในแง่กฎหมาย

5. หลักสัดส่วน โดยการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การใช้มาตรการที่ได้สัดส่วน และมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกิดการแกล้งเอะชงเกินควร

6. ความแน่นอนของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลมีความเชื่อมั่นในกฎหมายและสิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนหลักการคุ้มครองความเชื่อในผลทางกฎหมายและหลักการไม่ใช้มาตรการบังคับย้อนหลัง

7. ความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อคุ้มครองสิทธิและทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครอง

จากการศึกษาความหมายของหลักนิติธรรมตามแนวความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวแล้ว ทำให้ผู้วิจัยสรุปความได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ทุกคนต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

2.4.2 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หลักนิติรัฐ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หลักนิติรัฐมีสาระที่สำคัญประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกัน สำหรับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ และจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จะต้องมีความแน่นอนชัดเจน จะต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล จะต้องไม่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์สาธารณะ จะต้องไม่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของราษฎร¹⁹

สำหรับแนวคิดพื้นฐานของนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่เรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม ฉะนั้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลได้ โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มืองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ²⁰

สาระสำคัญของนิติรัฐมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrarily) มีดังนี้²¹

1. บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและให้อำนาจภายในกรอบของกฎหมายนั้น

2. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร จะต้องมีบทบัญญัติระบุไว้อย่างชัดเจนในกรณีใด ขอบเขตเพียงใด และต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

3. การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

¹⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), น. 142 – 144.

²⁰ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 16, น. 56.

²¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน,” รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), น. 5 -7.

2.5 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ²²

โดยที่ “รัฐ” เป็นนิติบุคคลรัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้นเพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่าหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1. การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ 2. ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ 3. การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้น จะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชน โดยผ่านบุคคลธรรมดา ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำการอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดาอาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อป้องกันภัยของอำนาจ การควบคุมอำนาจเป็นความคิดรากฐานบนหลักปรัชญาที่เชื่อว่า “เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว” อำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง อำนาจทางการเงิน หรืออำนาจอื่นใดก็ตาม อำนาจจึงเป็นของน่ากลัวแม้ว่าจะเป็นความเชื่อแบบมองโลกในแง่ไม่ดี แต่จากข้อเท็จจริงในสังคมยืนยันได้ว่าความเชื่อนี้ถูกต้อง ตามคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “Power trends to corrupt, absolute power corrupts absolutely” แปลว่า อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสียอำนาจเด็ดขาดทำให้คนเสียคนอย่างเด็ดขาดไปเลย ส่วนในฝรั่งเศส

²² บรรเจิด สิงคนดี, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี เพลส, 2545), น. 341-351.

Montesquieu เขียนไว้ว่า “ประสบการณ์ของมนุษยชาติแสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้น ทางที่จะระงับไม่ให้อำนาจในทางเบียดเบียนคนอื่นจึงต้องใช้อำนาจมายับยั้งอำนาจ²³

ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจรัฐ²⁴ มีดังนี้

1. หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย อธิบายได้ว่า ในรัฐหนึ่งจะมีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตยออกเป็นหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่การแบ่งแยกนั้นมิได้ปราศจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตยด้วยกัน กล่าวคือ แต่ละองค์กรย่อมต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้โดยองค์กรอื่นเสมอ

2. หลักนิติรัฐ หมายความว่า รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐต้องเคารพและเป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการกระทำนั้นต้องเป็นไปตามวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงจะเกิดหลักการที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ และหากรัฐกระทำการโดยฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ต้องมีกลไกและกระบวนการที่จะให้มืองค์กรของรัฐเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำนั้นได้ เรียกว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งในทุกระบบกฎหมายทั่วโลกก็มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมนี้ให้แก่องค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมอย่างในอังกฤษ หรือศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองอย่างในฝรั่งเศสหรือเยอรมัน และการกำหนดให้มืองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้หลักนิติรัฐมีประสิทธิผลบังคับได้จริง

ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรสามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ทั้งสิ้น

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อาจแบ่งออกเป็น 3 ประการ กล่าวคือ 1. หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 2. ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 3. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย

1. หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะพบว่ามีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ กล่าวคือ หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) และหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หลัก

²³ ปรีดี เกษมทรัพย์, “ประชาธิปไตยปรัชญารากฐาน 2 ประการ,” หนังสือที่ระลึกวันระพี, (2520).

²⁴ ศโรช สันตะพันธ์, “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ: ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net>

ประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เป็นหลักที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้หลักนิติรัฐและขณะเดียวกัน หลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่มีบทบาทสำคัญ คือ หลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐาน สามารถแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักย่อย ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึง เป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

การพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์การตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (Funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์อื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์การอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (Funktionelle Gewaltenteilung) และในแง่ของตัวบุคคล (personelle Gewaltenteilung) จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Verwaltung und Justiz)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือ เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ ที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว อาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ ดังนี้

2.1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) เป็นความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาค มี 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบ และผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

2.1.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

2.1.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

2.2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorrangs des Gesetzes) และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorbehalts des Gesetzes)

2.2.1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorrangs des Gesetzes) หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้ปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ซึ่งหากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2.2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Die Gewaehrleistung persoenlicher Grundrechte)

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการ

แบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติ หลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผล บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญ คือ หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะ ปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2. ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว สามารถแบ่งประเภทของการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้ ดังนี้

2.1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้น ที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรตุลาการก็ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่

2.2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แบ่งออกเป็นดังนี้

2.2.1) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเชี่ยวชาญความบกพร่องในการปฏิบัติ ราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่ การออกกฎหมาย และหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งในฐานะรัฐบาล และในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละ

ประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการของเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาที่ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่อง เฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

2.2.2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเล็กน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดให้องค์กรนั้น ๆ มีอำนาจ

2.2.3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนมากที่สุด จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น อาจแยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่ ในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการในเยอรมัน ถือว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ หรือมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประชาชนหรือไม่ ดังนั้น ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอม

อยู่ภายใต้กฎหมายและขอมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ²⁵ ซึ่งองค์กรตุลาการมีลักษณะหรือเกณฑ์ขององค์กร และโครงสร้างขององค์กรที่แตกต่างกันออกไปจากองค์กรอื่น ดังนี้²⁶

1. ลักษณะหรือเกณฑ์ขององค์กรตุลาการ

การที่จะให้องค์กรใดได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์กรตุลาการ จะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะ 2 ประการ คือ

ก. ลักษณะการใช้อำนาจในทางเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ กล่าวคือ

1.) ผู้ใช้อำนาจตุลาการจะต้องเป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือคู่กรณีแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างมานั้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่ามีข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจริง องค์กรของรัฐองค์กรนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกลุ่มข้อเท็จจริงที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของการบังคับสิทธิและหน้าที่ตามที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายเรียกร้องหรือไม่ เพียงใด

2.) องค์กรตุลาการมีอำนาจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง และเป็นข้อเท็จจริงในกลุ่มเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายมาปรับข้อเท็จจริงเพื่อที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายได้กำหนดผลไว้เช่นไร คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อคู่ความฝ่ายอื่น ๆ อย่างไร และในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดผลบังคับในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งไว้หลายทางโดยไม่บังคับว่าองค์กรตุลาการจะต้องเลือกบังคับในทิศทางใดโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว องค์กรตุลาการย่อมมีดุลพินิจที่จะเลือกบังคับตามข้อกำหนดของกฎหมายไปในแนวทางที่เห็นว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ข. โครงสร้างขององค์กรตุลาการมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มุ่งหมายจะแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร โดยให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์และกรอบที่กฎหมายให้อำนาจได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ลักษณะของการจัดการองค์กรตุลาการที่จะส่งผลให้สามารถทำคำวินิจฉัยของตนได้โดยเป็นอิสระอย่างแท้จริง ต้องประกอบด้วย

²⁵ บรรเจิด ลิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น. 328 – 329.

²⁶ สุเทพ พรหมวาส, “การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 20 – 24.

1.) ลักษณะของคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดเป็นที่สุด (res judicata) คือ ต้องไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกกลับหรือถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีก เว้นแต่องค์กรตุลาการซึ่งอยู่ในลำดับที่สูงขึ้นไปในกระบวนการวิธีพิจารณาความของการอุทธรณ์ ฎีกา และเมื่อองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าได้ทำคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว คำวินิจฉัยนั้นย่อมถือว่าเป็นที่สุดโดยเด็ดขาด ไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้อีกแม้จะมีความไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม

2.) คำวินิจฉัยจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น ๆ เว้นแต่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะระบบการบริหารงานขององค์กรตุลาการไม่มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับ เนื่องจากระบบการที่มีผู้บังคับบัญชาอยู่ในฐานะที่จะให้คำปรึกษาหรือให้โทษแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาซึ่งไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ หากนำเอาระบบนี้มาใช้ในการบังคับบัญชาบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรตุลาการแล้ว องค์กรดังกล่าวจะไม่มีความเป็นอิสระเหลืออยู่ และองค์กรใดก็ตามที่มีสภาพเช่นนี้ย่อมไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ นอกจากจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตุลาการ

หลักความอิสระของตุลาการ แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ

ก. ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย ซึ่งมีได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อมด้วย ทั้งนี้ เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

ข. ความเป็นอิสระในทางองค์กร ซึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายความว่า อำนาจตุลาการ ศาล หรือผู้พิพากษาจะต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมาย

ค. ความอิสระส่วนบุคคล หมายความว่า การถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่สามารถกระทำได้ หากขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษา

3.) สถานะผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นต้องอยู่ในฐานะที่จะหลุดพ้นจากอิทธิพลต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแม้แต่ศาสนา

4.) วิธีพิจารณาต้องเป็นกระบวนการที่กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ เปิดโอกาสให้คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสนำข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ ต่อตุลาการได้โดยเท่าเทียมกัน และให้ตุลาการได้มีโอกาสดำเนินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำให้การทำคำวินิจฉัยเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นธรรม

หากนำเอาหลักเกณฑ์ลักษณะการใช้อำนาจในทางเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ และโครงสร้างขององค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจตุลาการมาพิจารณาร่วมกันแล้ว จะทำให้สามารถแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่น ๆ ได้ว่าองค์กรตุลาการที่แท้จริงแตกต่างจากองค์กรของรัฐที่สังกัดอยู่ในองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตุลาการอย่างไร

2. การกำหนดเขตอำนาจขององค์กรตุลาการ²⁷

ก.) องค์กรตุลาการที่มีอำนาจทั่วไป : ศาลยุติธรรม มี 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

ระบบศาลเดี่ยว มีอำนาจในการพิจารณาชี้ขาดพิพาทในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระหว่างปัจเจกบุคคลเอกชนหรือระหว่างปัจเจกบุคคลเอกชนกับองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งในระดับกฎหมายธรรมดาหรือระดับรัฐธรรมนูญ

ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่มีศาลปกครองอำนาจพิเศษแยกต่างหาก และเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ มีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเป็นเอกเทศ มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการครบถ้วน เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ข.) องค์กรตุลาการที่มีอำนาจเป็นการเฉพาะเจาะจง : คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท หรือคดีรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลัก ซึ่งมีหลักที่สำคัญและเป็นสากลอยู่ 3 ประการ คือ อำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อำนาจในการรักษาดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐและองค์กรอื่น ๆ และอำนาจยุติความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ซึ่งในการจัดตั้งองค์กรตุลาการเนื่องมาจากทัศนะที่ว่าอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในส่วนที่การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะนำไปสู่การเพิกถอนผลบังคับทางกฎหมายที่ไม่ต่างจากการใช้อำนาจยกเลิกกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงต้องมีองค์กรพิเศษที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่

2.3) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย

หากศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจากคำปรารภจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และมุ่งหมายเพื่อ

²⁷ สุเทพ พรหมวาส, *เพิ่งอ้าง*, น. 24 – 27.

ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญบรรลุความมุ่งหมาย รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งองค์กรขึ้นหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย เช่น การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2.6 แนวคิดระหว่างประเทศ

2.6.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 โดยไม่มีการตั้งข้อสงวนแต่ประการใด) ได้วางหลักของการห้ามเลือกปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

1. ข้อบทที่ 2 วรรค 1

ข้อบทที่ 2 วรรค 1 “รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจะเคารพและให้ความมั่นใจ บรรดาบุคคลทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนและภายใต้อำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ยอมรับแล้วในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไม่ว่า ชนิดใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ศิพ พหุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรืออื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด”²⁸

2. ข้อบทที่ 14 วรรค 5

ข้อบทที่ 14 วรรค 5 “บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญาต้องมีสิทธิที่จะให้คณะกรรมการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษ และคำพิพากษาโดยเป็นไปตามกฎหมาย”²⁹

3. ข้อบทที่ 26

ข้อบทที่ 26 “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะรับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในการนี้พึงมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และให้หลักประกันคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและมีผลจริงจัง เพื่อให้ปลอด

²⁸ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 2 วรรค 1.

²⁹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 14 .

จากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ เผ่าพันธุ์ ชาติหรือสังคมทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด”³⁰

หมายความว่า รัฐภาคีทุกรัฐซึ่งแนบยอมรวมถึงประเทศไทยด้วยจักต้องให้การรับรองในความเสมอภาคเท่าเทียมของพลเมืองของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ และบรรดารัฐภาคีควรจะต้องมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล (The law shall prohibit any discrimination) เพื่อเป็นหลักประกันให้กับพลเมืองว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันต่อบุคคล

ตามกติกานี้ได้ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่บรรดารัฐภาคีที่จะให้ความเคารพและส่งเสริมให้บุคคลทุกคนอยู่ในเขตดินแดนแห่งรัฐนั้น ได้รับความมั่นใจว่าทุกคนจะได้รับสิทธิต่าง ๆ ข้างต้น โดยปราศจากความแตกต่างใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ เผ่าพันธุ์ ชาติ หรือ สังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสภาพอื่นใด นอกจากนี้ตามข้อบทที่ 26 ยังบัญญัติให้บรรดารัฐภาคีทุกรัฐต้องให้หลักประกันแก่พลเมืองในเขตแดนของตนให้ได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นในกรณีการออกกฎหมายภายในใด ๆ ของรัฐห้ามมีสาระสำคัญอันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อีกทั้งรัฐภาคีควรจะมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการเลือกปฏิบัติใด ๆ เพื่อเป็นหลักประกันดังกล่าวด้วย

2.6.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้แบ่งบทข้อ ออกเป็น 8 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวดที่ 2 มาตรการป้องกัน หมวดที่ 3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดที่ 5 การติดตามสินทรัพย์คืน หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา และหมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกลไกในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตไว้ดังนี้

1. มุ่งประสงค์ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน และส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมือง และทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม³¹

2. อนุสัญญานี้ให้ใช้บังคับกับการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต และกับการอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน และการส่งคืนซึ่งทรัพย์สิน

³⁰ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 26.

³¹ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 1

ที่ได้จากการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ โดยไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ทรัพย์สินของรัฐ เว้นแต่อนุสัญญานี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น³²

3. ให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้อนุสัญญานี้ ในทางที่สอดคล้องกับหลักการความเสมอภาคแห่งอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ และหลักการไม่แทรกแซงกิจการ ภายในของรัฐอื่น³³

4. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากจำเป็น ความเป็นไปได้ของประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายและหลักการในรัฐธรรมนูญของตน³⁴

5. รัฐภาคีแต่ละรัฐโดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ต้องประกันว่าจะมีหน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการต่อต้านการทุจริต โดยการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานหรือบุคคลเช่นว่านั้นต้องได้รับความเป็นอิสระตามที่จำเป็นโดยเป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใด ๆ บุคคลหรือพนักงานของหน่วยงานนั้น ๆ ควรได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมและได้รับทรัพยากรตามควรในการปฏิบัติงานของตน³⁵

³² อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 3

³³ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 4

³⁴ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 30

³⁵ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 36

บทที่ 3

การตรวจสอบการใช้อำนาจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.1 การตรวจสอบองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ

หลักประกันการคุ้มครองสิทธิ โดยองค์การตุลาการ ถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแย้งว่าละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล³⁶

ในส่วนี้จะศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กล่าวคือ ศึกษาถึงการจัดตั้งองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงอำนาจหน้าที่ และการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยศาล

ในการจัดตั้งองค์การอิสระ ปัจจุบันได้มีการยอมรับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเฉพาะความจำเป็นที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (Independent Regulatory Agency) ในครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1889 ซึ่งองค์กรลักษณะนี้ใช้ชื่อว่า Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. ต่อมาองค์กรลักษณะนี้ได้มีการสถาปนาอีกหลายองค์กรทำให้ประเทศอื่น ๆ นำรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรไปใช้ในประเศอังกฤษ ซึ่งเรียกว่า

³⁶ บรรเจิด สิงคนดี, หลักการพื้นฐานสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น. 27.

“Quasi – government” หรือ “Quango” (Quasai Autonomy Non – Governmental Organization) ส่วนประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า “Les Autorites Administratives Independences” หรือ AAI³⁷

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำระบบองค์กรอิสระมาใช้ในการบริหารประเทศ ลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา คล้ายกับการแต่งตั้งตำแหน่งระดับสูง คือ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันของฝ่ายบริหารและวุฒิสภา โดยทำหน้าที่รับรองผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่ง กรรมการองค์กรอิสระมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลื่อมกัน

ในการศึกษากรณีนี้ก็เพื่อศึกษาว่าในต่างประเทศการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบโดยศาลได้หรือไม่ เพียงใด โดยศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระโดยศาล ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เปรียบเทียบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.1.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระโดยศาล ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

องค์กรควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการแยกองค์กรที่มีบทบาททำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการ ออกเป็น 2 ระดับ โดยแบ่งขอบเขตของงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. องค์กรระดับประเทศหน่วยงานกลางแห่งสหรัฐอเมริกา USOGE (The Office of Government Ethics) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1978 ตาม Ethics Government Act of 1978 เดิมเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ ทำหน้าที่คล้ายสำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีขอบเขตอำนาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ต่อมาได้มีการแยกตัวออกมาเป็นองค์กรอิสระ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1989 เป็นส่วนหนึ่งของ The Office of Government Ethics ตามกฎหมาย ค.ศ. 1988 ซึ่งเขตอำนาจหน้าที่เว้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น³⁸

2. องค์กรระดับท้องถิ่น (ในแต่ละมลรัฐ) สำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Ethics) มีลักษณะคล้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทย แต่มีศักยภาพและมีอำนาจในการปฏิบัติงานจริงมากกว่า มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ โดยเฉพาะ ไม่ขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยเน้นเรื่องความป็นอิสระทางการเงินเป็นอย่างมาก มีกระบวนการตรวจสอบที่มี

³⁷ สุเทพ พรหมวาส, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 26, น. 29.

³⁸ สุเทพ พรหมวาส, *เพิ่งอ้าง*, น. 32.

มาตรฐานสูง มีความอิสระจากการแทรกแซงจากอัยการ และคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก บุคลากรทุกคนจึงต้องมีความเชี่ยวชาญสูงเป็นพิเศษ ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา องค์กรควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกา จะทำหน้าที่ใกล้เคียงและเจรจาประนีประนอมให้ผู้ถูกกล่าวหายินยอมและรับผิดชอบเกี่ยวกับค่าปรับทางแพ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากการเจรจาไม่เป็นผลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยก็ต้องเริ่มคดีที่ศาลต่อไป หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญา เช่น กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินคดีจะเป็นเรื่องที่กระทรวงยุติธรรม (U.S. Department of Justice – Public Integrity Section, Criminal Division) หรืออัยการที่มีเขตอำนาจ (U.S. Attorney’s Office : in the jurisdiction where the alleged misconduct took place) จะเข้าไปดำเนินการทางศาลต่อไป โดยการสืบสวนสอบสวนกรณีที่มีข้าราชการกระทำความผิดจะมีผู้ตรวจการทั่วไป (Inspector Generals หรือ IG) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจขอความร่วมมือกับ FBI (Federal Bureau Investigation) ของกระทรวงยุติธรรมเพื่อดำเนินการทางอาญาต่อไป³⁹

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ได้มอบอำนาจให้องค์กรอิสระใช้อำนาจผูกพันภายใต้กรอบกฎหมาย โดยคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรอิสระถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก ซึ่งหากกรณีมีการกระทำความผิดทางอาญาหรือต้องวินิจฉัยสั่งการที่จะมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ องค์กรอิสระต้องรวบรวมผลการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในชั้นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป

3.1.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

องค์กรอิสระในประเทศฝรั่งเศส หรือ AAI ด้วยเหตุที่ฝรั่งเศสจัดรูปของรัฐตามโครงสร้างเป็นรัฐเดี่ยว (Etat unitaire) มีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญถืออำนาจสูงสุดควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับลดหลั่นกันลงมา แนวความคิดที่จะสถาปนาองค์กรหนึ่งองค์กรใดขึ้นมาใช้อำนาจภายในรัฐโดยไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจหรือยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันเช่นนี้ แม้จะมีข้อโต้แย้งและคำวิพากษ์วิจารณ์แต่ก็ได้มีสถาปนาองค์กรอิสระโดยฝ่ายนิติบัญญัติและต่อมาได้มีการรับรองโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d’Etat) และแม้กระทั่งนักวิชาการ

³⁹ สุเทพ พรหมวาส, เพิ่งอ้าง, น. 34 – 35.

การควบคุมองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของฝรั่งเศส โดยที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administrative) ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ (Controle juridictionnel) การควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอิสระ⁴⁰

3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญไทย

3.2.1 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุที่องค์กรของรัฐมีอำนาจมากและเป็นการใช้อำนาจเหนือประชาชนในทุกเรื่อง การที่มีองค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระที่แท้จริงก็ดีย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กว้างขวางหมดได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงพยายามเพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกัน โดยการเพิ่มองค์กรอิสระในการตรวจสอบทุกระดับ⁴¹ ได้แก่

1. ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ การชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน
2. ศาลยุติธรรม เป็นศาลหลักทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา
3. ศาลปกครอง ซึ่งควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และข้าราชการทั้งส่วนกลางภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น ให้ชอบด้วยกฎหมาย
4. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ถึงแม้การใช้อำนาจรัฐอาจจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม
5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน

⁴⁰ สุเทพ พรหมวาส, *เพ็ญอ้าง*, น. 39.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ” 4 *ปีรัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง*, น. 52 – 53 (สถาบันพระปกเกล้า, 10 ตุลาคม 2544).

7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม

ในขณะที่เดียวกันองค์กรทุกคนองค์กรต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ องค์กรใดไม่ถูกตรวจสอบแต่มีอำนาจมากก็อาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ทุกองค์กรจึงถูกตรวจสอบ⁴² และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระ รับผิดชอบทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

จากเหตุการณ์ที่มีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก่อให้เกิดการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ที่ได้รับการยกย่องว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่มีเนื้อหาดีที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย⁴³ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ 2550 ขึ้น ซึ่งในการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่นั้น ส่วนหนึ่งก็สืบเนื่องมาจากปัญหาการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ 2540 ได้สร้างองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ซึ่งหนึ่งในองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรวมอยู่ด้วย ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้มีปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงกระทำผ่านกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร กล่าวคือ การสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดตัวแทนพรรคการเมืองเอาไว้ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ รวมถึงปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ล่าช้า เพราะมีภารกิจมาก ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ 2550 ไว้ในแนวทางกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล ดังนี้⁴⁴

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เพ็ญอ้าง*, น. 55.

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ฉบับที่ 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.wiki.kpi.ac.th>

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เพ็ญอ้าง*.

1. ควรคงองค์กรอิสระและศาลไว้ทั้งหมด โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ปรับปรุงระบบสรรหาองค์กรตรวจสอบอิสระให้มีอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว

3. ควรมีระบบตรวจสอบการทำงานขององค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4. ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น

5. ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรใช้ระบบได้ส่วนโดยเร็ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกที่ได้มีการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้นำไปศึกษาหรือประกอบการทำงานซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากและสามารถลดปัญหาการตีความบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เพราะได้ทราบถึงความเป็นมาและเหตุผลของการบันทึกเจตนารมณ์อย่างชัดเจน⁴⁵ ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาและการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 246⁴⁶

⁴⁵ เดโช สวานานนท์, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” ในสาร ประธานคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม, สิงหาคม 2550, (สำนักกรรมการวิสามัญ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนหรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดองค์ประกอบคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถพิจารณาคดีได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้มีคดีค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก และหลายคดีต้องขาดอายุความ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยเป็นส่วนย่อยที่ยึดโยงกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้หมายถึงการตั้งเป็นองค์กรอิสระแยกต่างหากจากคณะป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการสอดส่องการกระทำทุจริตมากขึ้น และเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 250⁴⁷ โดยยังคงหลักการ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยคุณสมบัติกระบวนการสรรหาและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

2. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

3. ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

5. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่กำหนดให้มีอำนาจไต่สวน และวินิจฉัยเฉพาะข้าราชการระดับสูงเท่านั้น และเพิ่มหน้าที่ในการดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁴⁸ และยังกำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมายด้วย

3.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญไทย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐทุกระดับ ตั้งแต่การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการศาลทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น กรรมการ

6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

7. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

⁴⁸ “คณะกรรมการวิสามัญที่กเจตนาธรรม จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ,” เจตนาธรรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร), น. 241.

อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐผลิตจนบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง⁴⁹

3.2.2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

รัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ ดังนี้

1. กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา⁵⁰ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาก่อน ประธานวุฒิสภาจึงจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา⁵¹ และในคำร้องต้องเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำ

⁴⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, อุดม รัฐอมฤต, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บรรเจิด สิงคนดี, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ปิยะบุตร แสงกนกกุล และ วชิร สงบพันธ์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น. 52-53.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 299 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 300 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

การขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรั่วรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยคำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จึงจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

3.2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

แม้ต่อมาภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ดังกล่าวข้างต้นจะถูกยกเลิกไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ก็ยังคงบัญญัติกระบวนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในทำนองเดิมโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 248 และมาตรา 249 ดังนี้

1. มาตรา 248⁵² มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน โดยเพิ่มสิทธิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

อย่างร้ายแรงเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵³

2. มาตรา 249⁵⁴ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากรรมการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งลดสัดส่วนการเข้าชื่อลงจากหนึ่งในสี่เหลือหนึ่งในห้าในการขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น⁵⁵

⁵³ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับทึกเจตนารมณั้ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48, น. 238.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 249 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นไม่ได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสาม และมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด

⁵⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญบับทึกเจตนารมณั้ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาว่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48, น. 239.

3.2.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกยกเลิกไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้มีการประกาศใช้และมีผลบังคับทางกฎหมาย ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้

บัญญัติไว้ในมาตรา 236⁵⁶ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรา 234⁵⁷ (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้สวนหาข้อเท็จจริง และมาตรา 237⁵⁸ ได้บัญญัติว่า เมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ แล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหา

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้สวนหาข้อเท็จจริง

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 237 เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

พฤติการณ์ตามที่ถูกล่าวหา และคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ามิใช่กรณีผู้ถูกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด และถ้าหากเห็นว่าผู้ถูกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกล่าวหาพฤติการณ์ตามที่ถูกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทที่ 4

สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557 กรณีการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงพบว่า ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสรุปได้ความว่า ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและได้สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย

2. การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ

จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันส่งผลให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่สามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฐานะผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติได้ ตามสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดต่อฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีหรือไม่ เพียงใด โดยศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกา ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย”

เมื่อนำมาพิจารณาภายใต้หลักการตีความกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นว่า ความเห็นของศาลฎีกาในประเด็นนี้ ศาลฎีกาได้ตีความในคำพิพากษตามหลักการตีความ โดยเล็งผลเลิศ คือ ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรไปในทางที่จะละเว้นไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา หรือไม่ให้บังเกิดผลประหลาด (a manifest absurdity) แต่อย่างไรก็ดี หลักการตีความแบบเล็งผลเลิศนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนี้⁵⁹

⁵⁹ ธานินทร์ ทรัพย์เชียร และวิชา มหาคุณ, *อ้างไว้เชิงอรรถที่ 8*.

และเมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) อันเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมา ก็เนื่องจากอำนาจรัฐนั้นมีมากและเป็นการใช้อำนาจเหนือกว่าประชาชนในทุกเรื่อง การที่มีองค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วน หรือไม่มีอิสระที่แท้จริง ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญจึงได้เพิ่มระบบตรวจสอบที่มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกัน โดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบได้เสมอ⁶⁰ และในการร่างกฎหมาย มาตรา 300 วรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยยื่นต่อประธานวุฒิสภา แล้วประธานวุฒิสภาส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ไม่ปรากฏว่ามีการระบุถึงเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังกล่าวไว้เป็นประการใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 249 ก็ระบุเพียงว่ามีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรัววยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการลดสัดส่วนการเข้าชื่อลงจากหนึ่งในสี่เหลือหนึ่งในห้าในการขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น⁶¹ นอกจากนี้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) โดยสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในแนวทางการรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลว่า “ควรมีระบบตรวจสอบการทำงานขององค์กร

⁶⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ่าวไว้ เจริญรอดที่ 41*.

⁶¹ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ, *อ่าวไว้ เจริญรอดที่ 53*.

ตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ และควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น”⁶²

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วยในประเด็นนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 249 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) หรือแม้แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่พบว่า มีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเด็นดังกล่าว คงมีเพียงเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการลดสัดส่วนการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจากหนึ่งในสี่เหลือหนึ่งในห้าในการขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น หากได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและได้สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแกเล็งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย ตามความเห็นของศาลฎีกาดังกล่าวแต่ประการใด

ประเด็นที่ 2 กรณีศาลฎีกาได้มีความเห็นว่า “การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

ผู้วิจัยเห็นว่า ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายที่

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 44.

สำคัญ 3 ประการ คือ มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ด้วย⁶³ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 249 เป็นการให้อำนาจหรือสิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เท่านั้น ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่ใช่ว่าผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันแล้วยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นคนละกรณีกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้บัญญัติตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาหรือห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แต่ประการใด

นอกจากนี้ การที่ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องดำเนินการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยยื่นคำร้องเรียนกล่าวหาต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภายื่นคำร้องดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับเรื่องแล้วให้ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป นั้น เป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นตอนให้แก่ผู้เสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาเกินความจำเป็น ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่เข้าชื่อกันหรือเข้าชื่อกันแต่ไม่ถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็เป็นการตัดโอกาสหรือสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญา ทั้ง ๆ ที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง หรือเรียกว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า

⁶³ บรรเจิด สิงคนัด, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 22.

แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิในทางศาลของผู้เสียหายซึ่งตามหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล “บุคคลต้องสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร และสิทธินี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง”⁶⁴

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่า “การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 249 มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” นั้น ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงช่องทางที่ให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะไม่ใช่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่แยกออกต่างหากจากสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประเด็นที่ 3 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ”

ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่ศาลฎีกาได้มีแนวคำพิพากษาว่า “บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 249 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและได้สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

⁶⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างไว้เชิงอรรถที่ 17.*

ทฤษฎีแห่งชาติได้โดยง่าย” นั้น เป็นการตีความกฎหมายโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) อันเป็นการตีความ โดยนำเหตุผลอื่นมาประกอบนอกเหนือจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อมิให้เกิดผลอันไม่สมควร หรือเกิดผลอันประหลาด (a manifest absurdity) ซึ่งหลักการตีความกฎหมายในลักษณะนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนี้⁶⁵

นอกจากนี้ การที่ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาว่า “บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 249 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ” นั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า หากพิจารณาจากหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทุกคนต้องมีสถานะทางกฎหมายที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 26 ก็ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาค”⁶⁶ อีกทั้งหากพิจารณาถึงหลักนิติรัฐอันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเท่านั้น และต้องไม่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ⁶⁷ โดยหัวใจของหลักนิติรัฐ คือ การมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล⁶⁸ ประกอบกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 30 กำหนดไว้ว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลที่เหมาะสมระหว่าง

⁶⁵ ชานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 8*.

⁶⁶ *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 30*.

⁶⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 19*.

⁶⁸ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 20*.

การคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตน⁶⁹ ซึ่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนอกจากจะมีความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นแล้ว ยังมีความมุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมความมีคุณธรรม และตรวจสอบได้อีกด้วย⁷⁰ ดังนั้น การที่ศาลฎีกาได้ตีความกฎหมายโดยมุ่งประสงค์จะคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกฟ้องร้องคดีอาญาได้ง่าย จึงเป็นกรณีที่ศาลฎีกาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ซึ่งในแง่ของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ และไม่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น และต้องคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่งการคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเท่านั้น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งอันมีผลกระทบต่อบุคคลอีกกลุ่ม ต้องไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็น หรือเป็นการให้ความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเกินความจำเป็น อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ โดยในการดำเนินคดีอาญาเป็นสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายจะถูกจำกัดในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น⁷¹ 1. การห้ามฟ้องบุพการีตน 2. การจำกัดอำนาจฟ้องเด็กและเยาวชน 3. การห้ามฟ้องขอให้กักกัน 4. การจำกัดอำนาจกระทำในคดีอาญา และ 5. การจำกัดอำนาจเมื่อมีการเลิกคดีอาญา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า “บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 249 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ” จึงเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น และเป็นการให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

⁶⁹ อ้างไว้เชิงอรรถที่ 34.

⁷⁰ อ้างไว้เชิงอรรถที่ 31.

⁷¹ คณิต ณ นคร, อ้างไว้เชิงอรรถที่ 5.

ในการปฏิบัติหน้าที่เกินความจำเป็น ซึ่งตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันตามกฎหมาย และสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเท่าเทียมกัน

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา พบว่า สหรัฐอเมริกามีสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Ethics) ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะคล้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ โดยเฉพาะไม่ขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการมีความอิสระจากการแทรกแซงจากอัยการ แต่ในส่วนของคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรนี้ถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก⁷² ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางอาญาจะต้องส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป สำหรับกรณีมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานนั้น ๆ และในการพิจารณาลงโทษจะเปลี่ยนแปลงฐานความผิดจากวินัยอย่างร้ายแรงเป็นวินัยไม่ร้ายแรงไม่ได้ คงปรับได้เพียงแก่โทษเท่านั้น แต่จะปรับฐานความผิดนั้น ไม่ได้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งในส่วนนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีลักษณะคล้ายกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เนื่องจากองค์กรอิสระในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรอิสระนี้จึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง องค์กรอิสระจึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ การควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอิสระนั้น ๆ⁷³ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นที่ยอมรับมากที่สุด คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ เพราะเป็นระบบควบคุมและตรวจสอบที่ให้

⁷² สุเทพ พรหมวาส, อ้างไว้ เจริญธรรมที่ 39.

⁷³ สุเทพ พรหมวาส, อ้างไว้ เจริญธรรมที่ 40.

หลักประกันภัยประชาชนมากที่สุด⁷⁴ เพราะฉะนั้น ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เสียหายก็ยังคงไม่สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีอาญาแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติได้ เนื่องจากศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 236 ยังคงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรส่งสัยว่ามีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง และเมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ แล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามที่กล่าวหา และคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ามิใช่กรณีผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 237 (3) ซึ่ง จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการในการทำงานเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 249 เพียงแต่เพิ่มเติมกระบวนการขั้นตอนการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น โดยแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ ก่อนเสนอความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการขั้นตอนในการกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะมีไม่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน

⁷⁴ บรรเจิด สิงคนัด, *อ่าวไว้ เจริญรอดที่ 22*

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเข้าชื่อกันยื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภาได้เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงอีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น แต่มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้จัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมา ซึ่งหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) และได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 250 โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคท้ายด้วยว่า “ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 31 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในมาตรา 234 ด้วยเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั่นเอง เป็นผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติชี้มูลความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญา ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และผู้เสียหาย

อาจใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติทั่วไป

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 16781/2557 กรณีการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงพบว่า ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวสรุปได้ความว่า ดังนี้

1. การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับแก่งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย

2. การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ

ด้วยเหตุที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาดังกล่าว ส่งผลให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อาจใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทฤษฎีแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติได้ ตามสิทธิของผู้เสียหาย ในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ทราบถึง สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาและข้อจำกัดของผู้เสียหาย หลักการตีความกฎหมาย แนวคิด หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ เช่นในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส ตลอดจนทำให้ทราบถึงหลักการและเหตุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมา ศึกษาและวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557 เพื่อให้ทราบถึงสิทธิของผู้เสียหายใน การฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

โดยวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกา ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “การดำเนินคดีอาญาแก่ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการ ขึ้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย”

ผู้วิจัยเห็นว่า ความเห็นของศาลฎีกาในประเด็นนี้ ศาลฎีกาได้ตีความในคำพิพากษามาตร หลักการตีความโดยเลี่ยงผลเลิศ คือ ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรไปในทางที่จะละเว้นไม่ให้ เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา หรือไม่ให้บังเกิดผลประหลาด(a manifest absurdity) แต่อย่างไรก็ดี หลักการตีความแบบเลี่ยงผลเลิศนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความ เจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่ง ถ้อยคำที่ปรากฏในตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนี้⁷⁵ ด้วยความ

⁷⁵ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร และวิชา มหาคุณ, *อั่งไว้ เจริญรอดที่ 8*.

เคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วยในประเด็นนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 249 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) หรือแม้แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่พบว่า มีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเด็นดังกล่าว คงมีเพียงเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการลดสัดส่วนการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจากหนึ่งในสี่เหลือหนึ่งในห้าในการขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น⁷⁶ หากได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลั่นแกล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย ตามความเห็นของศาลฎีกาดังกล่าวแต่ประการใด

ประเด็นที่ 2 กรณีศาลฎีกาได้มีความเห็นว่า “การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วม

⁷⁶ คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างไว้เชิงอรรถที่ 53.

ในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ด้วย⁷⁷ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 249 เป็นการให้อำนาจหรือสิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เท่านั้น ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่ใช่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันแล้วยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นคนละกรณีกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้บัญญัติตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาหรือห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แต่ประการใด และผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงช่องทางที่ให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะไม่ใช่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น และเป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นตอนให้แก่ผู้เสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาเกินความจำเป็น ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่เข้าชื่อกันหรือเข้าชื่อกันแต่ไม่ถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็เป็นการตัดโอกาสหรือสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาทั้ง ๆ ที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย”

⁷⁷ บรรเจิด สิงคนัด, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 22.

ดังนั้น แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิในทางศาลของผู้เสียหายซึ่งตามหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล “บุคคลต้องสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร และสิทธินี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง”⁷⁸

ประเด็นที่ 3 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ”

ผู้วิจัยเห็นว่า ความเห็นของศาลฎีกาในประเด็นนี้เป็นการตีความกฎหมายโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) อันเป็นการตีความโดยนำเหตุผลอื่นมาประกอบนอกเหนือจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อมิให้เกิดผลอันไม่สมควรหรือเกิดผลอันประหลาด (a manifest absurdity) ซึ่งหลักการตีความกฎหมายในลักษณะนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนี้⁷⁹ ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาได้ตีความกฎหมายโดยมุ่งประสงค์จะคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกฟ้องร้องคดีอาญาได้ง่าย เป็นกรณีที่ศาลฎีกาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มครองแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ซึ่งในแง่ของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ และไม่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น และต้องคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างการคุ้มครองหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเท่านั้น⁸⁰ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งอันมีผลกระทบต่อบุคคลอีกกลุ่ม ต้องไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็น หรือเป็นการให้ความคุ้มครอง

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 17.

⁷⁹ ธาณิชกร ทรัพย์วิเชียร และวิชา มหาคุณ, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 8.

⁸⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างไว้* เจริญธรรมที่ 19.

หรือเอกสิทธิ์แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ โดยในการดำเนินคดีอาญาเป็นสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายจะถูกจำกัดในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น⁸¹ 1. การห้ามฟ้องบุพการีตน 2. การจำกัดอำนาจฟ้องเด็กและเยาวชน 3. การห้ามฟ้องขอให้กักกัน 4. การจำกัดอำนาจกระทำในคดีอาญา และ 5. การจำกัดอำนาจเมื่อมีการเลิกคดีอาญา

นอกจากนี้ จากการศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ โดยศาลในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา พบว่า สหรัฐอเมริกามีสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Ethics) มีลักษณะคล้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ โดยเฉพาะ ซึ่งคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรนี้ถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก⁸² แตกต่างจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากองค์กรอิสระในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง องค์กรอิสระจึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ การควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอิสระนั้น ๆ⁸³

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 236 ยังคงบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควร

⁸¹ คณิต ณ นคร, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 5*.

⁸² สุเทพ พรหมวาส, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 39*.

⁸³ สุเทพ พรหมวาส, *อ่าวไว้เชิงอรรถที่ 40*.

สงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง และเมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหา และคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ามิใช่กรณีผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 237 (3) จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการในการทำงานเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 249 ซึ่งเพียงแค่เพิ่มเติมกระบวนการขั้นตอนการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น โดยแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ ก่อนเสนอความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนในการกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้ว่าจะมิใช่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อประธานรัฐสภาได้เท่านั้น แต่มิใช่บทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ ในฐานะผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาว่า “การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การที่ผู้เสียหายจะใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องยื่นคำร้องกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำการเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วส่งคำร้องไปยังประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภา

รับเรื่องแล้วต้องส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 จึงถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ” นั้น

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้ผู้เสียหายในฐานะผู้เสียหายโดยตรง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้เสียหายโดยนิตินัยสามารถใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาได้ ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้วิจัยจึงเสนอความเห็น ว่า สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นคนละสิทธิกับการยื่นคำร้องกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป เป็นเพียงกระบวนการขั้นตอนในการกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะมีใช้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเข้าชื่อกันยื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภาได้เท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงอีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น แต่มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมี

เขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคืออาญาตามปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้เสียหายโดยนิตินัย ผู้เสียหายย่อมสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติได้ ตาม มาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.
- คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม
สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
(สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. กฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จิรัชการพิมพ์,
2540.
- เดโช สวานานนท์. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ในสาร
ประธานประธานคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจ
รายงานการประชุม. (สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร),
(สิงหาคม 2550).
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2539.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี . เพลส, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. “4 ปรัรัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูป
การเมือง.” (สถาบันพระปกเกล้า), (10 ตุลาคม 2544).
- ปรีดี เกษมทรัพย์. “ประชาธิปไตยปรัชญารากฐาน 2 ประการ.” หนังสือที่ระลึกวันระพี. คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- พูนศักดิ์ วรรณพงษ์. “ประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญกับหลักนิติธรรม.” ในกฎหมายกับการเมือง.
กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2543.
- มานิตย์ จุมปา. “วิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ 20 /2554 กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชี
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความเท็จหรือ
ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ.” รวมบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติราษฎร์, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” บทความวิชาการ จุฬานิติ. (ม.ค. – ก.พ. 55).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน.” รวมบทความบาง
เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.
- สโรช สันตะพันธ์. “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ: ข้อเสนอสำหรับ
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน. [http:// www.pub-law.net](http://www.pub-law.net),
30 พฤศจิกายน 2559.
- สุเทพ พรหมวาส. “การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ:
ศึกษาระณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2549.
- สุรพล นิติไกรพจน์. อุดม รัฐอมฤต. วรเจตน์ ภาคีรัตน์. บรรเจิด สิงคนดี. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล.
ปิยะบุตร แสงกนกกุล และวชิร สงบพันธ์. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ 3. <http://www.wiki.kpi.ac.th>,
27 มิถุนายน 2561.



ภาคผนวก



คำพิพากษาศาลฎีกา

ชุดตรวจแก้

(๓๑)

คำพิพากษา



สำหรับศาลใช้

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ที่ ๑๖๗๘๑/๒๕๕๗

ศาลฎีกา

วันที่ ๑๔ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗



ระหว่าง

โจทก์

- พลตำรวจเอกพรวิชาต วงษ์สุวรรณ
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ ๑
- นายปงเทพ กล้าณรงค์ราญ ที่ ๒
- นายก้านรงค์ จันทิก ที่ ๓
- นายใจเด็ด พรไชยา ที่ ๔
- นายประสาท พงษ์ศิวาภัย ที่ ๕
- ศาสตราจารย์ภักดี โพธิศิริ ที่ ๖
- ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว ที่ ๗
- นายวิชา มหาคุณ ที่ ๘
- นายวิชัย วิวิตเสวี ที่ ๙

จำเลย

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๒ -

เรื่อง ความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ชั้นไตสวนมูลฟ้อง)

ศาลอุทธรณ์	โจทก์	ลงวันที่ ๑๕ เดือนมิถุนายน	คำพิพากษา
ศาลฎีกา	รับวันที่ ๒๖ กรกฎาคม	เมษายน (ยกเว้น)	พุทธศักราช ๒๕๕๖
		๒๖ กรกฎาคม (ยกเว้น)	พุทธศักราช ๒๕๕๗

โจทก์ฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุโจทก์เป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำเลยที่ ๑

เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๐๔

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๕๒ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ และผู้มีชื่ออีก ๑ คน ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำเลยที่ ๒ เป็นประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ จำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๔ และผู้มีชื่ออีก ๑ คน เป็นกรรมการป้องกันและ

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๓ -

ปรากฏปรากฏการทุจริตแห่งชาติ จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย
 ร่วมกันกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน กระทั่งคือ ๑) เมื่อระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๕๑
 ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาได้ไม่ปรากฏชัด เวลากลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน
 จำเลยที่ ๑ ร่วมกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๘ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ร่วมกันปฏิบัติ
 หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
 อันเนื่องมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่งเรื่องมายังคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการกรณีมีการกล่าวหาใจทักกับพวกว่ากระทำความผิด
 ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยส่งกรณีให้เจ้าพนักงานตำรวจให้อำวุธร้ายแรงปราบปราม
 ประชาชนที่มาชุมนุมกันบริเวณหน้ารัฐสภา ถนนอุทองใน บริเวณถนนพิษัย ถนนสุขโขทัย
 หน้ากองบัญชาการตำรวจนครบาล ลานพระบรมรูปทรงม้า และบริเวณใกล้เคียง เมื่อวันที่ ๗
 ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นเหตุให้ประชาชนที่มาชุมนุมถึงแก่ความตายและได้รับอันตรายแก่กาย
 หรือจิตใจ หลังจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคำสั่งแต่งตั้ง
 อนุกรรมการไต่สวนกรณีดังกล่าว มีจำเลยที่ ๘ เป็นประธานอนุกรรมการ ต่อมาวันที่ ๒๘
 ตุลาคม ๒๕๕๑ ขณะที่คณะอนุกรรมการดำเนินการไต่สวน มีนายสิทธิพร โพธิ์ไธธา

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๔ -

เป็นโจทก์ยื่นฟ้องโจทก์กับพวกต่อศาลชั้นต้นฐานเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในเหตุการณ์ดังกล่าว ทำร้ายร่างกาย และพยายามฆาตกรรมในระหว่างไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยทั้งเก้าต้องมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ไต่สวนหรือยุติเรื่องในทันที เนื่องจากเป็นเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๖(๒) ประกอบมาตรา ๘๔ (อีกทั้งจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ไม่อาจนำผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดด้วย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ยังคงให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนต่อไป และนำรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิดของโจทก์ด้วย โจทก์ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่จำเลยทั้งเก้าร่วมกันกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีก กล่าวคือ (๒) เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ โจทก์ยื่นหนังสือเรื่องขอความเป็นธรรมในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม

(๓๑ ทวี)



สำหรับศาลใช้

- ๕ -

ในมุลคดีดังกล่าวต่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ แต่ระหว่างวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ต้องพิจารณาคำชี้แจง
 แก่ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมของโจทก์ แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ กลับละเว้นไม่พิจารณาและไม่รับฟัง
 คำชี้แจงดังกล่าว ทั้งไม่ให้โจทก์เสนอพยานหลักฐานใหม่ตามที่ร้องขอ วันที่ ๓ กันยายน
 ๒๕๕๒ โจทก์ยื่นหนังสือร้องขอชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมในมุลคดีดังกล่าวอีก แต่ระหว่าง
 วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยที่ ๒
 ถึงที่ ๙ ต้องพิจารณาคำชี้แจงในควรรู้ชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาเพิ่มเติมของโจทก์ แต่จำเลยที่ ๒
 ถึงที่ ๙ กลับละเว้นไม่พิจารณาและไม่รับฟังคำชี้แจงดังกล่าว ทั้งไม่ให้โจทก์เสนอพยานหลักฐาน
 ใหม่ตามที่ร้องขอ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ โจทก์ยื่นหนังสือร้องขอจัดส่งเอกสารเพื่อ
 ประกอบการพิจารณาต่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ แต่ระหว่างวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒
 ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ต้องพิจารณา
 เรื่องที่โจทก์ยื่นหนังสือขอจัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ กลับละเว้นไม่พิจารณา
 และไม่รับฟังเอกสารที่จัดส่งเพิ่มเติมดังกล่าว วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ เวลากลางวัน

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใต้

- ๖ -

โจทก์ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมในการไต่สวนพยานหลักฐานใหม่ในมุลคดีดังกล่าวต่อ
 จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ต้องพิจารณาเรื่องที่โจทก์ยื่นหนังสือขอ
 ความเป็นธรรมในการไต่สวนพยานหลักฐานใหม่ แต่กลับละเว้นไม่พิจารณาและไม่ไต่สวน
 พยานหลักฐานใหม่ตามที่โจทก์ร้องขอ เป็นเหตุให้โจทก์ถูกแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมจาก
 ผิดวินัยไม่ร้ายแรง เป็นผิดวินัยร้ายแรง ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๗
 กันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาได้ไม่ปรากฏชัด ทั้งผลคดีกลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน
 พลตำรวจตรีอำนาจ นิ่มมะโน ทำหนังสือถึงจำเลยที่ ๒ ขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติในการ
 ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของจำเลยที่ ๘
 เพราะเหตุเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๑(๔)
 แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ กลับละเว้นไม่ตรวจสอบ และยินยอมให้จำเลยที่ ๘ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
 ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ วันเวลาได้ไม่ปรากฏชัด
 ทั้งเวลากลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ซ้ำมุลความผิดของโจทก์ว่า
 โจทก์มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๗ -

และฐานละเว้นการกระทำใดอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง
ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๗๙ (๕) และ (๖) และ
มีมูลความผิดฐานเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๓ แต่ไม่มีปัจจัยข้อมูล
เจ้าพนักงานตำรวจคนอื่นที่มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดเดียวกับโจทก์ อันเป็นการปฏิบัติ
หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หรือเป็นการปฏิบัติ
หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เหตุเกิดที่แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร
และแขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องขอให้อำนาจศาลพิจารณาคดีตามประมวล
กฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๘๓, ๘๔, ๘๑ พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๕

ศาลชั้นต้นได้สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่า คดีไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง

โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

(๓๑ ทวี)



สำหรับศาลใช้

- ๘ -

โจทก์ฎีกา โดยผู้พิพากษาที่พิจารณาและลงชื่อในคำพิพากษาศาลชั้นต้น

อนุญาตให้ฎีกา

ศาลฎีกาตรวจสอบสำนวนและพิพากษาแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ในเบื้องต้นว่า
 ขณะเกิดเหตุ โจทก์ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาที่ศาลฎีกาชั้นต้น จำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานอิสระ
 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
 ๒๕๕๒ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นเจ้าพนักงานตมแห่งกรมการป้องกันและปราบปรามการ
 ทุจริตแห่งชาติ มีจำเลยที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเสียงข้างมากโดยจำเลยที่ ๒
 ถึงที่ ๔ ซึ่งมีความผิดของโจทก์ว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการ
 อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และฐานละเว้นการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุ
 ให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
 มาตรา ๗๙ (๕) (๖) และมีมูลความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น
 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา
 มาตรา ๑๕๗ ต่อมาโจทก์ถูกย้ายไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีและถูกปลด

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๙ -

ออกจากราชการ โจทก์อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาแล้วเห็นวาทกรรมของโจทก์ฟุ้งขึ้น ให้สั่งยกโทษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานการไต่สวนโจทก์กับพวก ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดเห็นวาทกรรมยังมีข้อที่ไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะยื่นฟ้อง และแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ตามกฎหมาย คดีสำหรับจำเลยที่ ๑ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โจทก์มิได้อุทธรณ์ จึงเป็นอันยุติไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น

มีปัญหาต้องวินิจฉัยในขั้นนี้ตามฎีกาของโจทก์ว่า โจทก์มีอำนาจฟ้อง จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๙ ต่อศาลชั้นต้นหรือไม่ เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาแก่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๙ ที่มีผลใช้บังคับในขณะที่โจทก์ ฟ้องคดีนี้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ มีข้อความทำนองเดียวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓๑. ทวี)



สำหรับศาลใต้

- ๑๐ -

สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแจ้งให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓) บัญญัติรองรับให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีบทบัญญัติในหมวด ๔ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๔๔ ว่าด้วยการดำเนินคดีต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดกระบวนการในการไต่สวนและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังได้รับคำร้องจากประธานวุฒิสภา บทบัญญัติแห่ง

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๑๑ -

กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแล้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีจำนวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ เพียง ๙ คน ต้องเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากหลายหมื่นคน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการตรวจสอบและไต่สวนทั้งในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม หรือร้ายแรงผิดปกติ และในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นเท็จ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๙ อาจนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งหรือการถอดถอนจากตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย

(๓๑ ทวี)



สำหรับศาลใช้

- ๑๒ -

การลงโทษทางอาญา และการต้องห้ามดำรงตำแหน่งภายในระยะเวลาที่กำหนดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนได้ การให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกกลั่นแกล้งฟ้องร้องดำเนินคดีได้โดยง่ายจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องเสียเวลากับการแก้ข้อกล่าวหาในศาลมากจนเกินไป แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีผลให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหลุดพ้นจากความผิดทางอาญา เพราะยังมีช่องทางให้ผู้ได้รับความเสียหายจากกระทำความผิดของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องเรียนกล่าวหาต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบและกลั่นกรองข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลตามข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป โดยหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จะต้องระวางโทษสองเท่า

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใต้

- ๑๓ -

ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๕ อีกด้วย แม้ในขณะที่ศาลฎีกามี
คำพิพากษาคดีนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นอันสิ้นสุดลงแล้ว
ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑
ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มิได้ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๙ ไม่มีผลใช้บังคับแล้ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้
มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒
และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป และแม้ขณะที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาคดีนี้
ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
ตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๑๔ -

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา การคุ้มครองคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๔ มาตรา ๓๖
 ถึงมาตรา ๔๔ จึงยังสามารถดเนินการได้ สืบเนื่องจากที่ศาลฎีกาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่
 เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์
 การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น
 ศาลฎีกา
 เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูก
 กล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
 เสียเองโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้นั้นย่อมต้องถูกลงโทษทางอาญา
 ซึ่งอาจถึงจำคุกหรือจำคุกตลอดชีวิตก็เป็นได้ การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

(๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้

- ๑๕ -

เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่า
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
 หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงพึงได้สืบเพียงหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติม
 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมืองดังที่โจทก์
 กล่าวฎีกาไม่ และที่โจทก์ฎีกาว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
 คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙(๓) บัญญัติรับรองอำนาจ
 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้อง
 ดังกล่าวมาให้พิจารณาพิพากษา ก็เพียงให้อำนาจพิจารณา คดีประเภทนี้ มิใช่บทบัญญัติตัดสินสิทธิ
 ของผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจ
 พิจารณาคดีอาญาตามปกติ นั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ และพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒
 หมวด ๔ มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ความคุ้มครองแก่กรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกฟ้องร้องได้โดยง่ายดังวินิจฉัยมาข้างต้น ย่อมต้องถือว่า

(๓๑ ทวี)



สำหรับศาลใช้

- ๑๖ -

บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการตัดสิทธิเสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคืออาญาตามปกติ
 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ต่อศาลชั้นต้นเป็นคดีนี้ ฎีกาของโจทก์ในข้อนี้
 ฟังไม่ขึ้น และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยฎีกาของโจทก์ข้ออื่น เพราะไม่อาจทำให้ผลของคดี
 เปลี่ยนแปลงไป



พิพากษายืน.

นายอธิคม อินทุภูติ

นายปริญญา ตีผดุง

นายนิพันธ์ ช่วยสกุล

ศาลฎีกา
วิมลมา ใสอุบล
[Signature]

อ่านเมื่อ... ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๘
 แจ่มมาตามหนังสือศาล...
 ที่ ๑๒๖ ลง.จ.๖๔๑๖๑ ๑๐๐ ลงวันที่... พ.ศ. ๒๕๖๘
 ตรวจสอบแล้ว ผลที่แจ่มมาด้วย ตรงกัน ไม่ตรงกัน

เปรมระพี พ/ท

ศาลแล้ว

รับรองว่า...กลับต้นฉบับ

29 ค.ย. 2558

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

กนกวรรณ ภูผาจิตต์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2550 นิติศาสตร์บัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานได้สวนปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ

