มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

นพฤทธิ์ อุนจะนำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2563

Legal Measures Relating to The Examination of The Dismissal Order of Complaint and The Resolution of Non-Prima Facie Case of The National Anti–Corruption Commission (NACC)

Noparit Unjanam

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

2020

ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

เสนอโดย นายนพฤทธิ์ อุนจะนำ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .....

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
ผู้เขียน นพฤทธิ์ อุนจะนำ
อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่เป็นหลักในการตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พบว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะกรณีการมีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏว่ามีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พบว่าหลักการของหลักกฎหมายทั่วไปมีหลักการให้การใช้อำนาจรัฐต้องถูกต้องสอบ เพื่อความโปร่งใสของการใช้อำนาจและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น นอกจากนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) ซึ่งประเทศไทยเข้าให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนการปฏิรูปประเทศ ยังได้มีหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ก็ปรากฏว่ามีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะองค์กรปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จึงไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายและหลักการของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มเติมให้อัยการสูงสุดเป็นองค์กรขั้นต้นในการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย เพื่อตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องดังกล่าว

Thesis Title	Legal Measures Relating to The Examination of The Dismissal Order of Complaint and The Resolution of Non-Prima Facie Case of The National Anti–Corruption Commission (N.A.C.C.)
Author	Noparit Unjanam
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. POOM CHOKMOH
Department	Law
Academic Year	2019

ABSTRACT

This dissertation aims to study and analyze legal measures relating to the examination of the dismissal order of complaint and the resolution of non-prima facie case of the National Anti–Corruption Commission (NACC) , which is a significant organization in investigating corruption in Thailand. According to the study on Organic Act on Anti–Corruption B.E. 2561, there are provisions which mentioned to the legal measures regarding the examination on the uses of NACC's power. Nevertheless, it does not appear legal measures to examine the order of dismiss the complaint, and even the resolution that the NACC reaches the allegation has no prima facie case.

The study on the theories regarding to examine on the uses of state power has been found that the main principle of the general law is to inspect the uses of state power for the reason of transparency, and to prevent unnecessary violence on the rights and liberties of the citizens. In addition, the United Nations Convention Against Corruption (U.N.C.A.C.) which Thailand has been ratified as a party, the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560 and the Country Reform Plan also have the principle for citizens to participate in the examination of the uses of state power. In the light of the study on legal measures of the examination on the dismissal order of complaint and the resolution of non-prima facie case of the Anti-Corruption Organization of Hong Kong Special Administrative Region of People's Republic of China, The Republic of Singapore, and the State of New South Wales. It appears that there are legal measures to investigate the uses of power. In this part, the Public Prosecutor Organ is an organization to inspect the uses of said power. Particularly, the Anti-Corruption

Organization of Hong Kong Special Administrative Region of People's Republic of China which allows its citizens to participate in the examination of the uses of such power. Therefore, the lack of legal measures relating to the examination of dismissal order of Complaint and resolution of non-prima facie case of the National Anti–Corruption Commission (NACC) , it does not comply with the legal principles and concepts of mentioned states above.

As conclusion, the Organic Act on Anti–Corruption B.E. 2561 should be adjusted by using the Public Prosecutor Organ as a primary organization to inspect the dismissal orders and the resolution of non-prima facie case of the NACC, further more, by establishing the committee which citizens are the participator in order to examine the order of dismiss the complaint, and the resolution of non-prima facie case of the NACC, in case there is conflict between the NACC and the Attorney General in opinions regarding the said issue.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ก็ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้ให้ความเมตตาและกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน พร้อมทั้งให้ความรู้ คำแนะนำ และให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่แรกเริ่มจนเสร็จสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ ด้วยความกรุณาที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ทุกท่านได้เมตตาชี้แนะแนวความคิดอันเป็นประโยชน์ยิ่ง ทั้งให้แนวทางแก้ไขข้อบกพร่องตลอดจนความรู้เพิ่มเติม ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวดารารัตน์ อุตรศรี ซึ่งคอยสนับสนุน ร่วมคิดและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตั้งแต่เริ่มทำวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ รวมถึงกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และขอบคุณน้องชาย ซึ่งเป็นครอบครัวที่น่ารัก คอยให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในภายภาคหน้า ผู้เขียนขอมอบคุณงามความดีทั้งหมดนี้ให้แก่ นายนคร อุนจะนำ และนางจันยวรรธน์ กันธิมา บิดามารดา ซึ่งเป็นที่รัก ผู้อยู่เบื้องหลังและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา ตลอดจนครูบาอาจารย์ซึ่งได้ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน และผู้แต่งตำราทุกท่านซึ่งผู้เขียนได้นำมาอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นพฤทธิ์ อุนจะนำ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ช
บทที่
1. บทนำ 1
    1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1
    1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4
    1.3 สมมติฐานของการศึกษา 4
    1.4 ขอบเขตของการศึกษา 5
    1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 5
    1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 6
    2.1 แนวคิด และทฤษฎี การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป 6
    2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ 27
    2.3 แนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 39
3. มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศและประเทศไทย 45
    3.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ 45
    3.2 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย 68
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติชี้มูล การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง และการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแนวทางการแก้ไขปัญหา 79

4.1 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 80
4.2 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช..... 94
4.3 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 96
4.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิด การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง และการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ..... 101
4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 107
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 110
5.1 บทสรุป 111
5.2 ข้อเสนอแนะ 119
บรรณานุกรม 124
ประวัติผู้เขียน 130

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561 ได้พิจารณากรณีปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนว่า พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ สวมใส่นาฬิกาหรูแต่ไม่แจ้งนาฬิกาดังกล่าวในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2557 และกรณีที่มีผู้ร้องเรียนให้ตรวจสอบพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่าจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ กรณีไม่แสดงนาฬิกาหรูและแหวนประดับมีค่าที่สวมใส่ในโอกาสต่างๆ แล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 3 ว่ากรณียังไม่มีมูลเพียงพอว่าพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรรณ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินนั้น โดยกรรมการ ป.ป.ช.เสียงข้างน้อยเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม[1]

เมื่อตรวจสอบรายงานประจำปีงบประมาณ 2560 ปรากฏสถิติผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พิจารณาแล้วเสร็จประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีเรื่องชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 250 เรื่อง ส่วนเรื่องให้ข้อกล่าวหาตกไป จำนวน 131 เรื่อง ไม่รับ/ไม่ยกขึ้นพิจารณา/จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบ จำนวน 48 เรื่อง และไม่รับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง จำนวน 2,082 เรื่อง ส่วนในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติจงใจไม่ยื่นบัญชี

[1] มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561

292 เรื่อง จงใจยื่นเท็จ 31 เรื่อง จะเห็นได้ว่าในปี 2560 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีมติชี้มูลความผิดจำนวนรวมถึง 2,261 เรื่อง มากกว่ามีมติชี้มูลถึง 4 เท่า[2]

ตามหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) หรือการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองซึ่งทุกคนทุกฝ่ายต่างต้องผูกพันและใช้อำนาจภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว และหลักการควบคุมและตรวจสอบ (Check and Balance) ซึ่งเป็นหลักการที่ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจึงมีความสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐเกินขอบเขตของกฎหมาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการป้องกัน ตรวจสอบ และดำเนินคดีกับผู้ทุจริต ทั้งนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชนผู้ร่วมทุจริต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวกลับไปกระทำความผิดซ้ำ และเป็นตัวอย่างในการป้องปรามมิให้เกิดความกระทำความผิดใหม่ ดังเช่น โทษทางอาญาที่รุนแรง โทษทางการเมืองที่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง[3] โทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก[4] แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้มีหลักการการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีใช้อำนาจชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาไว้เช่นกัน เช่น การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาล หรือองค์กรอัยการ[5] เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีใช้อำนาจไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา เช่น กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หรือกรณีมีมติ

---

[2] รายงานประจำปีงบประมาณ 2560 สำนักงาน ป.ป.ช.

[3] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99 และมาตรา 101

ข้อกล่าวหาไม่มีมูล โดยบัญญัติไว้เพียงแจ้งให้ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หรือเปิดเผยเหตุผลให้ประชาชนทราบเท่านั้น[6] โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนมากเป็นคดีอาญาที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย เช่น คดีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คดีร่ำรวยผิดปกติ เป็นต้น เป็นผลให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา คดีดังกล่าวจึงเป็นอันยุติโดยไม่มีบุคคลใดสามารถดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้อีก แม้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[7] และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561[8] ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนที่มีสิทธิกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ก็เป็นการดำเนินคดีกับตัวกรรมการเท่านั้น แต่ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีมติชี้มูลก็คงยุติไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีการดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับคดีดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้มีมติชี้มูลความผิดจำนวนรวมถึง 2,261 เรื่อง ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงไม่ได้มีการควบคุมตรวจสอบจากภายนอกองค์กรแต่อย่างใด

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐและหลักการควบคุมและตรวจสอบ จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการศึกษาว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือองค์กรในการตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิดในกรณีต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ และศึกษามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือองค์กรในการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการ

---

[6] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 และมาตรา 58

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236

[8] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 45

ทางกฎหมายในการตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิด การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 ค. ประกอบประกาศยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ 6

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิด การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายไทย และองค์กรการปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงปัญหาการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือองค์กรในการเข้ามาตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิดในกรณีต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือองค์กรในการเข้ามาตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐและหลักการควบคุมและตรวจสอบ และไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรการปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้มีการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิด หลักกฎหมาย และการปฏิบัติในการการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561โดยศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับในประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า วิจัยจากตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานวิจัย วารสารวิชาการ รวมทั้งหลักกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งชาติอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และหลักกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data) ในเว็บไซต์ต่าง ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ความเป็นมาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2. เพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์การตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายไทยและองค์กรการปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายต่างประเทศ

3. เพื่อให้ทราบปัญหาและผลการวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4. เพื่อให้ทราบข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงปัญหาการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่มิชอบได้ ทำให้มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดขึ้น สืบเนื่องมาจากผู้มีอำนาจปกครองประเทศใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่ไม่ถูกต้องมีเจตนาโดยทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องของตน โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชน การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผู้เขียนจะศึกษาเป็นลำดับไปตั้งแต่แนวคิด และทฤษฎี การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อให้เห็นกรอบกว้างและวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แล้วจึงมาศึกษาแนวคิด และทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศว่ากติกาที่หลายประเทศมีร่วมกันเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีรายละเอียดอย่างไร สุดท้ายผู้เขียนจะศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้เห็นเหตุผลความจำและวัตถุประสงค์เป็นในการจัดตั้งองค์กรอิสระ และความจำเป็นในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระดังกล่าว

2.1 แนวคิด และทฤษฎี การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป

การปกครองรัฐถูกพัฒนามาตามความเจริญของมนุษย์ขึ้นอยู่กับแต่ละยุคสมัยแต่ละประเทศ โดยมีนักคิดหลายท่าน ได้แก่ ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) จอห์น ล็อค (John Locke ปี ค.ศ. 1632 – 1704) และมองเตสกิเยอ (Montésquieu ค.ศ.1689-1755) ได้อธิบายหลักการปกครองไว้ ดังนี้

ฌ็อง โบแด็ง (Jean Bodin) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือเรื่อง “วรรณกรรม 6 เล่มว่าด้วยรัฐ (Six Livres de la République)” ในปี ค.ศ. 1576 (พ.ศ. 2119) โดยเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) ภายใต้เหตุผลว่าต้องการให้สถานการณ์บ้านเมืองพ้นจากสงครามและสภาวะที่ปราศจากกฎหมาย แนวคิดนี้จึงสนับสนุนอำนาจสูงสุดของ

กษัตริย์[1] ซึ่งคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ถูกใช้โดยโบแดงเป็นคนแรก มีความหมายทางการเมืองดังเช่นที่เข้าใจกันในปัจจุบัน โบแด็งได้เสนอให้อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ กล่าวคือ จำกัดให้อำนาจสูงสุดอยู่ที่การปกครองในรัฐหนึ่งๆ เท่านั้น เนื่องจากโบแดงต้องการลดบทบาทของสันตะปาปาที่อิงอยู่กับหลักที่ว่าด้วย “อำนาจสูงสุด (The supremacy)” ซึ่งเป็นอำนาจที่มากมายไร้ขอบเขตของพระเจ้า ที่ทำให้องค์สันตะปาปาในฐานะที่เป็นตัวแทนของพระเจ้ามีอำนาจเหนือฝ่ายอาณาจักรด้วย ต่อมา เมื่อเกิดอำนาจอธิปไตย ซึ่งถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหนึ่งๆ และเป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้ของรัฐ ทำให้กษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ความเป็น “รัฐาธิปัตย์” ของกษัตริย์ คือความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินที่แสดงออกถึงอำนาจนี้ได้โดย “การตราหรือยกเลิกกฎหมาย” และด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดให้รัฐาธิปัตย์อยู่เหนือกฎหมาย และไม่มีอำนาจใดอยู่เหนือกว่าอำนาจของกษัตริย์

จอห์น ล็อค (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ เป็นนักคิดในปี ค.ศ. 1632 – ค.ศ. 1704 มีความเห็นว่า มนุษย์และสังคมนั้นแยกจากกันไม่ได้ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์อยู่ที่ความผาสุกของมนุษย์ในสังคม โดยก่อนที่มนุษย์จะมารวมอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนั้น มนุษย์มีสภาพโดยธรรมชาติที่สงบ จิตใจงดงาม มีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเต็มที่ แต่เพราะในสภาพธรรมชาตินั้นมีการละเมิดกฎเกณฑ์ของธรรมชาติและไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว มนุษย์จึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงความไม่มั่นคงปลอดภัยนี้ โดยได้ทำสัญญายินยอมสละสิทธิตามธรรมชาติของตนเองเพื่อให้สามารถจะบังคับกันได้เมื่อมีการละเมิดสิทธิ และได้โอนสิทธิในการบังคับนี้ให้กับสังคม ทำให้เกิด “สัญญาประชาคม” ขึ้น แต่มนุษย์ไม่ได้สละสิทธิทั้งหมดของตน คงสละแต่เพียงเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน ดังนั้น อำนาจของสังคมจึงมีไม่มากกว่าขอบเขตเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้น

ล็อค ยืนยันความคิดที่ว่า “เสรีภาพ” เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครอง และรัฐหรือผู้ปกครองต้องสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือ การปกครองต้องใช้หลักเสียงส่วนใหญ่ และต้องมีการแยกองค์กรเพื่อทำหน้าที่ต่างกัน 3 หน้าที่ ดังนี้

1. การออกกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ
2. การปฏิบัติตามกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและศาล ถือเป็นอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ
3. การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

---

[1] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), น. 160.

ล็อค เห็นว่า อำนาจออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน และข้อจำกัดของอำนาจ คือ การคุ้มครองเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ อำนาจออกกฎหมายกับอำนาจปฏิบัติตามกฎหมายต้องแยกกันใช้อำนาจโดยองค์กรที่ต่างกันอย่างเด็ดขาด แต่อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายกับอำนาจดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นอาจมีความเกี่ยวข้องกันได้

แนวคิดนี้ได้สรุปว่า ประชาชนยังสงวนสิทธิตามธรรมชาติของตน โดยมีอำนาจที่จะตรวจสอบว่าการปกครองของผู้มีอำนาจปกครองนั้น เป็นธรรม และชอบด้วยเหตุผลตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนผู้ถูกปกครองมีสิทธิที่จะต่อต้านผู้ปกครองซึ่งไม่เป็นธรรมได้ แนวคิดของล็อคมีอิทธิพลอย่างมากในอังกฤษและอเมริกา[2]

ม็องเตสกิเยอ (Montésquieu) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1689 – ค.ศ. 1755 เป็นนักคิดเสรีนิยมที่เขียนหนังสือไว้หลายเล่ม โดยเล่มที่มีชื่อเสียงมากที่สุดของม็องเตสกิเยอ คือ “L’Esprit des Lois” ซึ่งในบทที่ 6 ของเล่มที่ 11 มองเตสกิเยอได้กล่าวถึงเสรีภาพอันเป็นจุดประสงค์ของการมีรัฐบาลว่า “การจะมีเสรีภาพ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจในการปกครอง แต่จะขึ้นอยู่กับสภาพของการใช้อำนาจ” อำนาจนี้ต้องมีความอ่อนตัวเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินสมควร มองเตสกิเยอ ยังได้กล่าวว่า “เป็นประสบการณ์มาตลอดว่าคนทุกคนที่มีอำนาจ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้น เว้นแต่เขาจะพบกับข้อจำกัดอำนาจ”

ม็องเตสกิเยอ ยืนยันแนวคิดที่ว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นทางที่นำมาซึ่งการปกครองที่อ่อนตัวและมีเสรีภาพที่สุด โดยกล่าวว่า ในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ “อำนาจนิติบัญญัติ (puissance législative) ” หมายถึง อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในระยะเวลาหนึ่งหรือเป็นการถาวรตลอดไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย อำนาจที่สอง คือ “อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens) ” หมายถึง อำนาจในการรักษาความสงบภายในหรือการทำสงคราม การสงคราม การส่งทูตไปประจำต่างประเทศและการรับทูตจากต่างประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันประเทศ และอำนาจประการที่สาม คือ “อำนาจบริหารสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit civil) ” หมายถึง อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน และเมื่อใดก็ตามที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมารวมอยู่ที่บุคคลหรือองค์กรเพียงองค์กร

---

[2] เพิ่งอ้าง, น. 170-171.

เดียว เสรีภาพก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ดังนั้น รัฐบาลที่ดีจึงต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรที่ต่างกัน เพราะจะไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้

อิทธิพลของแนวความคิดนี้ส่งผลต่อแนวความคิดทางการเมืองการปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษอย่างมาก และมีผลไปยังผู้คนซึ่งอพยพไปตั้งรกรากใหม่อยู่ในทวีปอเมริกา ซึ่งในตอนนั้นยังมีฐานะเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยคนในอเมริกาได้ตีความว่า มองเตสกิเยอต้องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว ความคิดนี้จึงนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจกัน โดยเด็ดขาด และองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นต้องไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายการใช้อำนาจของกันและกัน แนวความคิดของมองเตสกิเยอนี้ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 (พ.ศ. 2330) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเยอไปใช้อย่างเคร่งครัด และต่อมา แนวคิดนี้ก็มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบอบการเมืองที่เรียกว่า “ระบอบประธานาธิบดี” ขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นแนวคิดนี้ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) ด้วยเช่นกัน หลังจากนั้นทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็เกิดขึ้นและเป็นรากฐานของหลักกฎหมายมหาชนมาจนถึงในปัจจุบัน

จะเห็นว่า การเสนอแนวคิดของ ล็อค และมองเตสกิเยอ ตามที่กล่าวมา เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดแนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา โดยยึดหลักสำคัญว่า ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ผู้จะเข้ามาปกครองประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ เมื่อผู้ปกครองได้มีอำนาจปกครองประเทศ จะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และการใช้อำนาจนั้น จะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ หลักการดังกล่าวทำให้เกิดวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจการปกครองของผู้ใช้อำนาจปกครองขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตย เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความเสมอภาคในกฎหมายของประชาชน รวมถึงหลักรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นที่มาของหลักการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่าหลัก “นิติรัฐ” อันเป็นรากฐานของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการสำคัญของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีทั้งหมด 7 หลักการ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ (Principle of Legal State)

คำว่า "นิติรัฐ" หรือ "Rechtsstaat" เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ "นิติรัฐ" เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 โดยช่วงก่อน ปี ค.ศ. 1848 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ โรเบิร์ต ฟอน โมล์ (Robert von Mohl), คาร์ เวลค์เกอร์ (Carl Welcker) และ โยฮัน คริส ฟิชเชอร์ ฟอน อาริทิน (Johann Christoph Frisherr von Aretin) ได้กล่าวถึง "นิติรัฐ" โดยให้ความหมายของคำว่า "นิติรัฐ" ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปแบบที่ปกครองตามเจตจำนง โดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์ถึงสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐ ก็คือ รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข

ต่อมา ความหมายของคำว่า "นิติรัฐ" ถูกลดขอบเขตลงในทางเนื้อหา กลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย ฟริดริช จูเลียส สตาฮ์ล (Friedrich Julius Stahl) ได้อธิบายว่ารัฐควรจะเป็น "นิติรัฐ" ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้น รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล[3] นอกจากนี้ ภายใต้แนวคิด "หลักนิติรัฐ (Principle of Legal State) " ในรัฐๆ หนึ่งจะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภท คือ องค์กรการใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองและอาจจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

การตรากฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจรัฐของรัฐสภา ซึ่งตามแนวความคิดดั้งเดิมของระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่า "รัฐสภา" เกิดขึ้นมาจากเจตนารมณ์

---

[3] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2547), น. 23-24.

ของประชาชน ดังนั้น ภายใต้ความคิดนี้ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ[4] รัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่าเป็น "รัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal and Democratic Stste)" จะมีระบบกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลักการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์ (Government of Law, not of Men) หรือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ (Primacy of Law)[5]

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยถือว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มิอาจล่วงละเมิดได้ และที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท[6] ดังนี้

1 สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

2 สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

---

[4] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ, ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3: ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), น. 503.

[5] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง, วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับศาลปกครอง, เล่ม 14, น. 2.

[6] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540), น. 1-7.

3 สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง[7]

จึงสรุปได้ว่า "นิติรัฐ" คือ รัฐที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน โดยให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลเพื่อให้อยู่ภายใต้ระบบแห่งกฎหมาย ซึ่งระบอบแห่งกฎหมายนี้จะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน และอีกส่วนหนึ่งจะกำหนดแนวทางและวิธีการที่สิทธินั้นจะถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์สองชนิดนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อกำจัดอำนาจรัฐโดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้น[8] จะเห็นได้ว่า ลักษณะเฉพาะของนิติรัฐที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การปฏิบัติต่อผู้ถูกปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ได้ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น อนุญาตไว้เท่านั้น รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ จึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ถูกปกครองโดยให้อำนาจผู้ถูกปกครองที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ในทางศาล เพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของเขาได้[9]

ผู้เขียนเห็นว่าหลักนิติรัฐนี้ ถือเป็นหลักที่คิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน และถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การที่หลักนิติรัฐจะเกิดได้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีอาวุธ อันได้แก่ สิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน

---

[7] Loewenstein, K., Political power and the government process, (Chicago: The University of Chicago Press, 1957), p. 376. (อ้างใน หลักนิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย, ในหนังสือ "ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน", โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540, น. 1).

[8] โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 86.

[9] โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2544), น. 56.

2.1.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม[10] เป็นหลักกฎหมายที่มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน หมายถึง การปกครองที่ทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย อีกทั้งยังมีความหมายถึง การแสวงหาความยุติธรรมซึ่งเป็นเหตุเป็นผลกันตามธรรมชาติหรือเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือกว่าตัวอักษรของตัวบทกฎหมายอีกด้วย โดยหลักนิติธรรมนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ การตีความเพื่อใช้กฎหมายจะต้องเป็นธรรม และความยุติธรรมที่อยู่เหนือกฎหมายลายลักษณ์อักษร

"หลักนิติธรรม (Rule of Law)" ซึ่งหลักกฎหมายของอังกฤษนั้น มีความหมายที่พอจะสรุปความได้ว่า หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่อำเภอใจของผู้มีอำนาจปกครองเป็นใหญ่ ฝ่ายบริหารของอังกฤษ ซึ่งได้แก่ กษัตริย์และคณะรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจหากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ซึ่งก็หมายถึง หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายบริหารก็ไม่อาจกระทำการอย่างใด ๆ ได้เลย ซึ่งเท่ากับว่า "การปกครองต้องมิใช่การปกครองตามอำเภอใจ"

สำหรับประเทศไทย ในระยะแรกนั้น นักกฎหมายได้รับการศึกษามาจากอังกฤษ จึงได้แปลคำว่า "Rule of Law" นี้ว่า "หลักนิติธรรม" ซึ่งนอกจากจะให้หมายถึงการปกครองโดยกฎหมายแล้วยังหมายถึง "การแสวงหาความยุติธรรมโดยอาศัยตัวบทกฎหมาย" ด้วย โดยอาจกล่าวได้ว่า การแสวงหาความยุติธรรมที่อยู่เหนือถ้อยคำตามตัวอักษรของตัวบทกฎหมายนั้น น่าจะเป็น "หลักมโนธรรม" ซึ่งมิใช่หมายถึง "อำเภอใจ" แต่เป็น "มโน" หรือ "จิตใจ" ที่เที่ยงธรรมและอยู่เหนือ "อคติ" ทั้งหลาย รวมถึงประกอบด้วยเหตุผล และศีลธรรมจรรยา หรือเป็นความรู้สึกที่ตระหนักได้ถึงความเป็นธรรมที่พึงเป็น หรือเป็นสามัญสำนึกของมนุษย์ในการรับรู้ได้ถึง "ความยุติธรรม" ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งถูกกล่าวหากรณีซุกหุ้นนั้น มีนักกฎหมายหลายคนพยายามชักจูงว่า คดีนี้ต้องใช้หลักการพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษรเท่านั้น ซึ่งเป็นความเห็นที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหามีความผิด กรณีดังกล่าว จึงเป็นการอ้างอย่างสับสนว่า การพิจารณาอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษรเช่นนั้น คือ "หลักนิติธรรม" ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการ ดังนั้น จะเห็นว่าการใช้กฎหมายโดยตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร ถือเอาแต่ความหมายตามตัวหนังสือซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรของตัวบทกฎหมายเป็นหลักพิจารณาเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึง "เจตนารมณ์" หรือความยุติธรรมอย่างอื่นนอกเหนือไปจาก "ความยุติธรรมตามตัวบทกฎหมาย" จึงขัดกับ "หลักนิติธรรม" ในความหมายที่แท้จริง

---

[10] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ, ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3: ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, น. 503.

ตามหลักคิดนี้ กฎหมายมิใช่สิ่ง ศักดิ์สิทธิ์ที่ตกลงมาจากสวรรค์ แต่กฎหมายเป็นเพียงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกจากจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเพื่อใช้แก้ปัญหาให้กับสังคมมนุษย์แล้วกฎหมายยังเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการใช้เพื่อประสิทธิประสาทความยุติธรรมเพื่ออำนวยความยุติธรรมและอำนวยความผาสุกให้กับผู้คนในสังคมอีกด้วย

คำว่า "หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law" ถือเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่มนุษย์ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ "The Common Wealth of Oceana" ซึ่งเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่[11] อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน คำว่า "Rule of Law" ก็เหมือนกับคำว่า "Rechtsstaat" ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันอย่างเป็นที่ยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ Rule of Law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้ หากย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta หรือมหาบัตรแห่งเสรีภาพ อันเป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดแจ้ง[12] อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีการลงนามใน Magna Carta แล้ว กษัตริย์จะถูกจำกัดอำนาจลงจนไม่มีอำนาจ ในเวลานั้นอำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนามาโดยศาลเท่านั้น ต่อมา แม้จะได้มีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1265 (พ.ศ. 1808) แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังคงอยู่ในมือของกษัตริย์เหมือนเดิม โดยถูกจำกัดลงบ้างเพียงเล็กน้อย อำนาจของกษัตริย์อังกฤษพัฒนาขึ้นถึงจุดสูงสุดในสมัยราชวงศ์ Tudor ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่บทบาทของรัฐสภา

---

[11] Fleiner, T., Fleine, L. R. B & Hänni, P., Allgemeine staatslehre, (Berlin-Heidelberg: Springer, 2004), p. 226. (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," จุลนิติ, 2555).

[12] ดู article 39 Magna Carta "No free man shall be arrested or imprisoned or dissseised or outlawed or exiled or in any way victimized, neither will we attack him or send anyone to attack him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land." (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," จุลนิติ, 2555).

มีน้อยลง กล่าวคือ ในช่วงเวลานั้นกษัตริย์อังกฤษมีอำนาจมากและเข้าใจวิธีการในการรักษาอำนาจของตนและจำกัดอำนาจของรัฐสภา อีกทั้งกษัตริย์ยังรู้จักที่จะใช้รัฐสภาเป็นฐานในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนด้วย หลังจากนั้น รัฐสภาจึงได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบัน ซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่าง ๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนกลายเป็นคู่ปรับสำคัญของกษัตริย์ โดยในปี ค.ศ. 1628 (พ.ศ. 2171) ซึ่งเป็นยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ.1600-1649) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐสภา ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ภายหลังจากได้มีการตรา Petition of Rights ได้สิบสองปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในอังกฤษ มีการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ 1 Petition of Rights เอกสารดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงเอกสารที่กล่าวถึงความยินยอมในการเสียภาษีเท่านั้น แต่ยังเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก[13] ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า “Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679)” ซึ่งเอกสารฉบับหลังนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เนื้อหาหลักการของเอกสารฉบับนี้ คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล โดยคำฟ้องที่เรียกว่า “writ of habeas corpus” ทันที[14] หลังจากนั้น รัฐสภาได้สถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง และในที่สุดกษัตริย์เริ่มรู้สึกว่า รัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและเริ่มเป็นอันตรายต่อพระองค์เสียแล้ว การแข่งกันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์เป็นไปอย่างเข้มข้น และได้เกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1642-1649 หลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าว การต่อสู้ก็คงดำเนินต่อไปอีกจนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็กำชัยชนะได้ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (glorious revolution) ระหว่างปี ค.ศ. 1688-1689 ผลของการปฏิวัติดังกล่าวนำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐาธิปัตย์คู่กันกับกษัตริย์

ต่อมา ในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับกษัตริย์ รัฐสภา หรือศาล Francis Bacon (ค.ศ. 1561-1626) เห็นว่า โดยเหตุที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด และดำรงอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริง

---

[13] Decker, G. & Wirth, M., Das politische system grossbritaniens, (Berlin: Wissenschaftlicher Autoren, 1982), 7. (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ, 2555).

[14] Fleiner, T., Fleine, L. R. B & Hänni, P., Allgemeine staatslehre, 229. (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ, 2555).

ในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้น กษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล[15] ด้วยเหตุนี้ กษัตริย์ย่อมจะต้องมีอำนาจ ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วและมีอำนาจ ที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาล โดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตามกฎหมายจารีตประเพณีได้ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมาก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จและได้กลายเป็นรัฐาธิปัตย์แทนที่กษัตริย์ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลก็ได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย เซอร์ เอ็ดเวิด คู้ก (Sir Edward Coke) ในปี ค.ศ. 1552-1634 (พ.ศ. 2095 – 2177) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่า ทั้งกษัตริย์[16] และรัฐสภา[17] ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ทั้งกษัตริย์ และรัฐสภาจะตรากฎหมายหรือกำหนดเกณฑ์ใดให้ขัดกับกฎหมายจารีตประเพณีไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้น ขัดหรือแย้งกับกฎหมายจารีตประเพณีหรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของคู้ก จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบการปกครองของอังกฤษ เพราะศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จะอ้างกฎหมายจารีตประเพณีปฏิเสธกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของคู้กที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ถือเป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนถึงปัจจุบัน

ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากขึ้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาก็ได้สลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์ เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 จึงกล่าวได้ว่าอังกฤษได้พัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

ในด้านเนื้อหาของหลักนิติธรรมนั้น นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม คือ เอวี ไดซี (A.V. Dicey ค.ศ. 1835-1922) ซึ่งเขียนหนังสือชื่อว่า “Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก

---

[15] Ibid., 231.

[16] ความเห็นของคู้กในเรื่องนี้ปรากฏใน Case of Proclamations (1610),12 Co. Rep. 74. (อ้างในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ, 2555).

[17] ความเห็นของคู้กในเรื่องนี้ปรากฏใน Dr. Bonham’s Case (1610).8 Co. Rep. 114. (อ้างในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ, 2555).

ในปี ค.ศ. 1885)" และกลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม ไดซีเห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา[18] และหลักนิติธรรมนั้น ย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมายบุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว[19] หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ไดซีเห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจะต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะเหตุว่ารัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของไดซีนี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

การที่ไดซีอธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในแง่ที่คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ส่งผลให้ไดซีปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือสารธรรมดา โดยไดซีเห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้นแล้ว บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่งไดซีเห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้ บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยสาร อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครอง

---

[18] Dicey, A. V., Introduction to the study of the law of the constitution (1885), (London: Macmillan, 1959), 195. (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," จุลนิติ, 2555).

[19] Dicey, A.V., Introduction to the study of the law of the constitution (1885), 187-203. (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," จุลนิติ, 2555).

โดยรัฐสภาและศาล โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และยอมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย แต่ก็ไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดยกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในพื้นภาคพื้นยุโรปเลย

เมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีนั้น กรณีอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดแล้ว รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรมแล้ว ก็ไม่มีสิ่งใดเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ มิได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้ว รัฐสภาจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่การตรากฎหมายของหลักสภาย่อมขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากสนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งถัดมาย่อมเป็นที่คาดหมายได้ ในที่สุดแล้ว การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชนกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั้นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลักๆ ของการตรากฎหมายและเมื่อกล่าวว่ารัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่า รัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในบรรดาองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่ในที่สุดแล้ว ในด้านการเมืองก็อยู่ภายใต้ประชาชน ดังนั้น ในประเทศอังกฤษการจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติดังเช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตรา ๆ ไป

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด[20] แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรมดังเช่นคำอธิบายของ ล็อน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่า กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ[21] กล่าวคือ

1 กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

2 กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

3 กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

4 กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดแจ้งชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

5 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6 กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7 กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8 กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น เป็นต้น

2.1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เป็นหลักการที่เกิดขึ้นจากนักคิดชื่อ มองเตสกิเยอ (Montésquieu) ซึ่งเป็นนักเสรีนิยม บ้างก็ว่าแท้จริงไม่ใช่เสรีนิยมแต่เป็นกษัตริย์นิยมแบบเสรี (monarchie libérale) เขียนหนังสือหลายเล่ม แต่ที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลก คือ เรื่อง “เจตนารมณ์แห่ง

---

[20] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติธรรม (The rule of law), สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2562, จาก http://www.enlightened-jurists.org/page/100/The-Rule-of-Law.html

[21] Fuller, L. L., The morality of law, Revised Edition, (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 46-91.

กฎหมาย (de l'esprit des lois 1748) " อีกทั้ง มองเตสกิเยอ เป็นผู้เลื่อมใส จอห์น ล็อค อย่างลึกซึ้ง และชื่นชมระบอบการปกครองของอังกฤษมาก มองเตสกิเยอเป็นนักกฎหมายที่สนใจ ค้นคว้า ได้เดินทางไปรวบรวมข้อมูลในหลายประเทศ เพื่อกลับมาเขียนเรื่องเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ดังนั้น งานเขียนของม็องเตสกิเยอ จึงให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงมากกว่าการสร้างการเมืองการปกครอง แบบอุดมคติ ดังนั้น หนังสือเรื่องเจตนารมณ์แห่งกฎหมายจึงศึกษาระบบการเมืองการปกครอง ทั่วโลก ตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงยุคที่มองเตสกิเยอ มีชีวิตอยู่[22] โดยสรุปได้ว่า รัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ สามประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ (puissance législative) อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (puissance exécutrices des chose qui dépendent du droit des gens) และอำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่ กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutrices des chose qui dépendent du droit civil) รัฐบาลที่ดีจะต้อง เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจแต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรแตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร โดยมองเตสกิเยอ วิเคราะห์รัฐธรรมนูญอังกฤษว่ามีการแบ่งแยกอำนาจนั้น เพราะมีสถาบันกษัตริย์ซึ่งมี อำนาจบริหาร มีสภาขุนนางซึ่งมีสมาชิกเป็นขุนนางอภิสิทธิ์ชนของสังคม และสภาสามัญซึ่งเป็น ผู้แทนของประชาชน และมองเตสกิเออเห็นว่าสถาบันทั้งสามนี้ จะต้องก่อให้เกิดดุลยภาพทางสังคม (équilibre social) ให้ได้ เพราะถือเป็นผู้แทนชนชั้นต่าง ๆ ของสังคม อีกทั้ง ม็องเตสกิเยอสรุปว่า ระบบกษัตริย์ที่เสรี (monarchie libérale) เป็นระบบที่ดีที่สุดในการก่อให้เกิดเสรีภาพ[23]

หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากหลักนิติรัฐ ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ และไม่มีการ ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการโดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใด อำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอย่าง เด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจในอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการ

---

[22] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย มหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), น. 69.

[23] เพิ่งอ้าง, น. 70-71.

เพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าว แต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่รวมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ[24]

ลอร์ด แอ็คตัน (Lord Acton) กล่าวว่า "อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน (power tent to corrupt and absolute power corrupts absolutely) "[25] การมีผู้ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวจะไม่เกิดผลดีแก่สังคม ทั้งเพลโต (Plato 427-347 B.C.) และ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ต่างก็กล่าวถึงการปกครองที่มีองค์กรหลายองค์กรรวมกัน มีอำนาจ ภายในรัฐที่ทำให้การใช้อำนาจเป็นไปตามเหตุผลมากกว่าและทำให้รัฐมีการปกครองที่ดีกว่า[26] จึงเห็นได้ว่าทฤษฎีการกระจายอำนาจและการคาน และดุลกันนี้จึงมีมานาน จนถึงปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าอาจแบ่งลักษณะของการใช้อำนาจในรัฐเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และมิใช่เป็น "การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) " ที่แบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่ (distribution of powers) โดยมิได้มุ่งเน้นว่าอำนาจชนิดใดเป็นขององค์กรใด แต่ควรจัดกลไกอำนาจรัฐให้มีการคานกันและดุลกันมากกว่า (Check and Balance) เพื่อดุลยภาพในการดำเนินงานของรัฐ

2.1.4 หลักการถ่วงดุลอำนาจ

หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) เป็นแนวความคิดที่ได้มาจากการคิดค้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในระหว่างองค์กร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร ซึ่งถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจ อันมีผลทำให้องค์กรแต่ละองค์กรต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใดแต่หลักการดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงได้กำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจขึ้นในระหว่างองค์กร[27] โดยในประเทศที่เป็นนิติรัฐ ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและต้องมีการนำเอาหลักนิติรัฐดังกล่าว เช่น หลักการแบ่งแยก

---

[24] บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 25.

[25] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2540), 30.

[26] Vile, M. J. C., Constitutionalism and the separation of power, (Oxford: Clarendon Press, 1967), p. 35-36.

[27] ณวัฒน์ ศรีปัดถา, "ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 31-36.

อำนาจไปบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดโครงสร้างทางการปกครองให้ชัดเจน โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรแยกออกจากกัน แต่การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะออกจากกันอย่างเด็ดขาด อาจทำให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจอย่างไม่สอดคล้องกันจนอาจเกิดความเสียหายกับประเทศชาติได้ จึงต้องมีการทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันไปพร้อม ๆ กับการป้องกันมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดมีอำนาจมากเกินไปอันเป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งหลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจก็คือต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้[28]

2.1.5 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) รัฐและหน่วยงานของรัฐ ทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จะจำกัดอำนาจหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้[29] ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

ในระยะแรก ยังไม่มีการเน้นให้องค์กรนิติบัญญัติโดยเฉพาะต้องกระทำการโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพราะเห็นว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้แทนประชาชนเจ้าของอำนาจสูงสุดเองแล้วย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเอง กลับเห็นว่าสิ่งที่รัฐสภาตราออกมาซึ่งได้แก่พระราชบัญญัตินั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้วและไม่น่าที่จะขัดกับรัฐธรรมนูญเพราะการที่องค์กรผู้แทนปวงชนได้ออกพระราชบัญญัติก็เท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัตินั้นไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุมพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเลย เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) ดังนั้น ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19

---

[28] บัญญัติ เลิศมณีรัตน์, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอันมีมูลฐานความผิดทางวินัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), น. 22-23.

[29] โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 154.

หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมุ่งควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลัก[30] แต่ต่อมาเมื่อการควบคุมกฎหมายธรรมดาที่รัฐสภาออกไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในคดี มาร์เบอรี่ และเมดิสัน (Marbury V. Madison) ในปี ค.ศ. 1803 (พ.ศ. 2346) โดย จอห์น มาร์แชล (John Marshall) ผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ได้ใช้ตรรกะง่ายๆ กล่าวคือ ถ้ารัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ศาลก็ต้องใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) สาธารณรัฐออสเตรียเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จากนั้นประเทศอื่น ๆ ก็ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบของตน ดังนั้น จึงถือกันว่าไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องเคารพความชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นในรัฐจะต้องคบเคารพกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญด้วย และการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะถูกศาลซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรม พิพากษาว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ จะประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลักการ กล่าวคือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวที่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมายนั้นอาจตกเป็นโมฆะ หรือไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมาย ตามที่ผู้กระทำการดังกล่าวต้องการหรือการกระทำทางปกครองนั้นมีผลในทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

ข. หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งกำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมี

---

[30] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538), น. 275-276.

ฐานะทางกฎหมายรับรองเหตุผลเบื้องต้น หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ซึ่งอธิบายโดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยหลักแล้วกฎหมายที่ใช้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง กระทำการต่าง ๆ ได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองไม่ได้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้นั้นโดยปกติ ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น ส่วน “กฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation)” หรืออนุบัญญัติ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับนั้น อาจให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้เช่นกัน แต่กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัตินั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติเท่านั้น[31]

2.1.6 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นแนวคิดที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ตระหนักดีว่าต้องมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ บางประเทศถึงกับจัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บางประเทศมิได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหาก แต่การรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค. ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) [32] อันถือว่าได้มีการบัญญัติหลักว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยสิทธิและเสรีภาพ และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น

---

[31] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การกระทำทางปกครอง, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร, (25 มกราคม 2543), น. 15-20.

[32] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น. 11.

ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจ สามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และหลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาลซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลเพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลาย จะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2.1.7 หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

มีการกล่าวกันว่า การใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดย่อมก่อให้เกิดสภาวะอนาธิปไตยเกิดขึ้นมาในรัฐได้ และนำไปสู่การที่ไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่เลย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายที่จำกัด หรือให้อำนาจรัฐ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองประชาชน จัดระเบียบการใช้เสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ในสังคม หรือต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องอยู่ในเหตุผลที่ว่า เพื่อคุ้มครององค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยหลักเกณฑ์ในการจัดระบบการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐต้องตระหนักถึงนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การจำกัดสิทธิเสรีภาพ ตั้งเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคม และคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น

ข. การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐ

ค. การคุ้มครองเสรีภาพจากการละเมิดของบุคคลอื่น

ง. การกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่เกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพใหม่ๆ

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพ สามารถทำได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและในขณะเดียวกันเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยเงื่อนไขที่กำหนดในรับรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของตนนั้น ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติมาตรา 26 วรรคแรก กล่าวว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ปัญหาที่พบคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายอะไรที่สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้นั้น หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กล่าวว่าสิ่งที่เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ นอกเหนือจากนี้ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำว่ากฎหมายที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจึงได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดและกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์

หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพ นั้น มีว่า สิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นสิ่งนั้นต้องผ่านการยินยอมหรือการบัญญัติออกมาจากประชาชน อันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมของรุสโซ การที่ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็แสดงให้เห็นว่าเป็นการที่ประชาชนได้ยินยอมให้ตัวแทนของตนของกฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย ข้อบังคับใดๆ มาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้[33]

2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) [34]

2.2.1 ที่มาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) ในประเทศไทย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตในระดับนานาชาติฉบับแรก โดยมีพันธกรณีต่อรัฐภาคีแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) พันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตาม (2) พันธกรณีที่รัฐภาคีมีสิทธิเลือกที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ และ (3) พันธกรณีที่รัฐ

---

[33] เพิ่งอ้าง น. 138-139.

[34] https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/ สืบค้นวันที่ 8 มกราคม 2563.

ภาคีจะต้องพิจารณา โดยแบ่งเนื้อหาหลักในอนุสัญญา UNCAC ได้ 5 หมวดหมู่ คือ หมวดการป้องกันการทุจริต หมวดการกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการติดตามทรัพย์สินคืน และหมวดความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ปัจจุบัน มีรัฐภาคีรวม 186 ประเทศ รวมไทยซึ่งได้ลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2554 ตามลำดับกลไกการทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC

UNCAC มีกลไกทบทวน (Review Mechanism) เพื่อประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ของรัฐภาคี โดยมีการทบทวนในลักษณะจัดสรรรัฐผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินโดยการจับสลาก และมีสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะผู้ประเมิน โดยมีผู้เชี่ยวชาญของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินดำเนินการประเมินในนามของประเทศตน การประเมินแต่ละวงรอบมีระยะเวลา 6 ปี ดังนี้

1. การประเมินรอบที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2553 – 2558 ประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หมวดที่ 3 เรื่องการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and Law Enforcement) และหมวดที่ 4 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)

2. การประเมินรอบที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2564 ประเมินผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ หมวดที่ 2 เรื่องมาตรการป้องกัน (Preventive Measures) และหมวดที่ 5 เรื่องการติดตามทรัพย์สินคืน (Asset Recovery)

จากอนุสัญญาดังกล่าวประเทศไทยมีการดำเนินการ ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานหลักของไทยในการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญา UNCAC โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานร่วมสนับสนุนการดำเนินการตามอนุสัญญาดังกล่าว

ในฐานะรัฐภาคี ไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาให้ได้ครบถ้วน โดยมีการแก้ไขร่างกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับ อนุสัญญา UNCAC ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2) พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 (2) ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... (4) ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. ....

2. บทบาทของไทยในการประเมินรอบที่ 1

2.1 ในฐานะรัฐผู้ประเมิน ไทยได้รับมอบหมายให้ประเมิน 2 ประเทศ คือ 1) เซียร์ราเลโอน (ร่วมประเมินกับเบนิน) และ 2) เมียนมา (ร่วมประเมินกับบุรุนดี)

2.2 ในฐานะรัฐผู้ถูกประเมิน ไทยได้รับการประเมินโดยบาห์เรนและเนปาล โดยไทยได้เผยแพร่บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) ผลการประเมิน ในการประชุม IRG สมัยที่ 7 ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย เมื่อวันที่ 14 – 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และได้มีการรับรองรายงานการประเมิน (Country Report) แล้ว

3. บทบาทของไทยในการประเมินรอบที่ 2

3.1 ในฐานะรัฐผู้ประเมิน ไทยได้รับมอบหมายให้ประเมินกัมพูชาร่วมกับราชอาณาจักรเอสวาตินี

3.2 ในฐานะรัฐผู้ถูกประเมิน ไทยได้รับการประเมินโดยสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน และราชอาณาจักรภูฏาน โดยรัฐผู้ประเมินมีกำหนดการเยือนไทยในเดือนกันยายน พ.ศ. 2561[35]

2.2.2 สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) มีข้อบทแบ่งออกเป็น 8 หมวด โดยแต่ละหมวดมีสาระสำคัญ ดังนี้[36]

หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป กล่าวถึง ความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาบทนิยาม ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาและหลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐ

หมวด 2 มาตรการป้องกันการทุจริต กล่าวถึง พันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและ

---

[35] http://www.mfa.go.th/acc/th/news/6825/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-(Uni.html สืบค้นวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562.

[36] คณะผู้วิจัย, “สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention Against Corruption U.N.C.A.C. ฉบับผู้บริหาร,” พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551), น. 12-13.

เอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต นโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใสตรวจสอบได้

หมวด 3 ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำความผิดอาญาบางประการภายใต้ข้อบทแห่งอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้เป็นฐานความผิดเพิ่มเติม

หมวด 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างกันในการรวบรวมและนำส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตามอายัด ยึดและริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวด 5 การติดตามทรัพย์สินคืน กล่าวถึง ความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐภาคีในการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ ตลอดจนพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรัฐภาคีและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หมวด 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา กำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวด 8 บทบัญญัติสุดท้าย กล่าวถึง การปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้ในการจัดทำอนุสัญญา บทบัญญัติทั่วไป (General Provisions) ความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญา[37]

[37] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 1 Statement of purpose.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้กำหนดความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาไว้ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 หมวด 1

1. ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2. ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและการต่อต้านการทุจริตรวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกลับคืน

3. ส่งเสริมความมีคุณธรรม การตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

(1) บทนิยามที่ใช้บังคับแก่อนุสัญญา[38]

"บทนิยาม" ซึ่งถือเป็นข้อบทที่มีความสำคัญยิ่ง ได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติทั่วไปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาฯ ดังต่อไปนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" มีความหมายรวมถึง

1. บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการของรัฐภาคี ไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าถาวรหรือชั่วคราวไม่ว่าได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น

2. บุคคลอื่นใด ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น

3. บุคคลอื่นใด ซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดให้เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" อย่างไรก็ตาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการในหมวด 2 ของอนุสัญญานี้ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" อาจหมายถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการหรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่รัฐภาคีได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

"เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ" หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และบุคคลใด ๆ

---

[38] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 2 Use of terms.

ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

“เจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาครัฐระหว่างประเทศนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว

“ทรัพย์สิน” หมายถึง สินทรัพย์ทุกประเภท ไม่ว่ามีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ และเอกสารหรือตราสารทางกฎหมายที่เป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์หรือผลประโยชน์ในสินทรัพย์เช่นว่านั้น

“ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา” หมายถึง ทรัพย์สินใด ๆที่เกิดจากหรือได้รับมาทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมจากการกระทำความผิด

“การอายัด” หรือ “การยึด” หมายถึงการห้ามโอน เปลี่ยนสภาพ จำหน่ายจ่ายโอน หรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว หรือการเก็บรักษา หรือควบคุมทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวตามคำสั่งที่ออกโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

“การริบทรัพย์สิน” ซึ่งรวมถึงการริบโดยเฉพาะเจาะจงตัวทรัพย์สินในกรณีที่ใช้บังคับได้หมายถึง การบังคับเอาทรัพย์สินไปอย่างถาวรโดยคำสั่งศาลหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

“ความผิดมูลฐาน” หมายถึง ความผิดใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดทรัพย์สินที่อาจกลายเป็นมูลฐานของความผิดตามที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 23 ของอนุสัญญาซึ่งว่าด้วยการฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Laundering of proceeds of crime)

“การจัดส่งภายใต้การควบคุม” หมายถึง วิธีการที่อนุญาตให้นำของผิดกฎหมายหรือต้องสงสัยออกไปจาก ผ่าน หรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐโดยการรับรู้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อการสืบสวนสอบสวน และเพื่อการระบุตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น

(2) ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาและหลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐ

อนุสัญญานี้มีขอบเขตการใช้บังคับแก่การป้องกัน การสืบสวนสอบสวนการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต การอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน และการส่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดที่ได้กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ โดยความผิดนั้นไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ทรัพย์สินของรัฐ เว้นแต่อนุสัญญานี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น[39]

---

[39] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 3 Scope of application.

ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องยึดหลักความเสมอภาคแห่งอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และต้องไม่ดำเนินการในอาณาเขตของรัฐอื่นซึ่งกฎหมายภายในของรัฐเช่นว่านั้นสงวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะแก่เจ้าหน้าที่ของตน[40]

2.2.2.2 หมวด 2 มาตรการป้องกันการทุจริต (Preventive Measures)

การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต[41] อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้วางเป้าหมายหลักสำหรับการป้องกันการทุจริตและวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐภาคี ทั้งนี้ โดยให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายและมาตรการในการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

1. รัฐภาคีต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม ตลอดจนคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริตความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐภาคีนั้น

2. รัฐภาคีต้องพยายามจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติในการป้องกันการทุจริต

3. รัฐภาคีต้องพยายามประเมิน “เครื่องมือทางกฎหมาย” และมาตรการทางบริหารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอต่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่ ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินงานภายในของแต่ละประเทศแล้ว รัฐภาคียังต้องประสานความร่วมมือทั้งระหว่างรัฐภาคีด้วยกันเอง และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่าง ๆ ข้างต้นตามความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวนี้อาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

(1) การกำหนดให้มีองค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน[42]

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตาม

---

[40] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 4 Protection of sovereignty.

[41] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 5 Preventive anti-corruption policies and practices.

[42] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 6 Preventive anti-corruption body or bodies.

หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในที่มีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริตตามที่ได้เสนอข้างต้น นอกจากภารกิจตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัตินั้น องค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกันนี้ยังมีภารกิจในการดูแลและประสานการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยให้รัฐภาคีแจ้งชื่อและที่อยู่ขององค์กรดังกล่าวให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบด้วย

การดำเนินการในภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในภาครัฐนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการในภาครัฐไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของรัฐภาคี ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมระบบการสรรหาแต่งตั้ง การจ้างงาน การดำรงสถานภาพ การเลื่อนระดับและการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วย

2. จัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหารซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในภาครัฐ

3. ดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหารที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินให้แก่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง

4. ส่งเสริมสนับสนุนระบบเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

การดำเนินการในภาครัฐตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการนี้เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในการปฏิบัติงานของภาครัฐเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่หลักการสำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อนี้ คือ “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “Conflict of Interest” ซึ่งถือเป็นมูลเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพราะอาจมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้าไปจัดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจและขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐได้

(2) ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ[43]

อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน ในการส่งเสริมค่านิยมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามความใน

---

[43] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 7 Public sector.

อนุสัญญาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมนี้ รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ระดับระหว่างภูมิภาคและในระดับพหุภาคีร่วมด้วย เช่น ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (International Code of Conduct for Public officials) ซึ่งแนบท้ายเป็นภาคผนวกในข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 51/59 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องพยายามดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในแห่งรัฐ ในการจัดให้มีเรื่องดังต่อไปนี้

1. ประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความถูกต้องเหมาะสมอย่างเต็มภาคภูมิ

2. มาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรายงานการกระทำการทุจริตที่พบในการปฏิบัติหน้าที่

3. มาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากประการอื่นแล้วให้รวมถึงกิจกรรมนอกเหนือจากการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์และของขวัญหรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การพิจารณานำมาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมซึ่งได้จัดทำขึ้นตามข้อบทของอนุสัญญาฯ

(3) การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังภาครัฐ[44]

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังภาครัฐไว้ในข้อ 9 ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบการป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความโปร่งใส การแข่งขัน และหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ

2. ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดการการคลังภาครัฐ

---

[44] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 9 Public procurement and management of public finances.

3. ดำเนินมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาสมุดบัญชี บันทึก รายงานการเงิน หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าวการรายงานต่อสาธารณะ[45]

หลักการรายงานต่อสาธารณะนี้ ถือเป็นหลักการที่รับรอง “สิทธิได้รู้” ของสาธารณชน ซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานภาครัฐ กระบวนการปฏิบัติงานและตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับหน้าที่ฝ่ายตุลาการและอัยการ[46]

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ในการดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมีคุณธรรมและป้องกันการทุจริตในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายตุลาการ โดยมาตรการเช่นว่านี้อาจรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของตุลาการ ทั้งนี้โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐนั้นภายใต้หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการและบทบาทที่สำคัญของตุลาการในการต่อต้านการทุจริตและรัฐภาคีที่ฝ่ายอัยการมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการแต่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกันกับฝ่ายตุลาการย่อมอาจนำมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้มาใช้แก่ฝ่ายอัยการได้เช่นกัน

(4) มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน[47]

ในส่วนของการต่อต้านการทุจริตในภาคเอกชนนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ โดยเน้นย้ำการป้องกัน“การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแม้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากหน้าที่แล้วก็ต้องอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวนี้ด้วย ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพิ่มมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชีในภาคเอกชน และกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครองที่มีประสิทธิภาพได้สัดส่วน และมีผลเป็นการห้ามปรามยับยั้งสำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนทางสังคมในการป้องกันการทุจริต[48] กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย

---

[45] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 10 Public reporting.

[46] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 11 Measures relating to the judiciary and prosecution services.

[47] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 12 Private sector.

ภายใน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล และภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ตลอดจนเพื่อให้สาธารณชนเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสาเหตุและความร้ายแรงของการทุจริต นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตเป็นที่รู้จักของสาธารณชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการรายงานการกระทำความผิดที่อนุสัญญานี้กำหนดขึ้น

(5) มาตรการป้องกันการฟอกเงิน[49]

มาตรการที่สำคัญอีกอย่างที่กำหนดในอนุสัญญานี้ คือ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และดำเนินการต่าง ๆ ตามอนุสัญญานี้ ซึ่งได้กำหนดหลักการให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายภายในต่อไป ดังต่อไปนี้

1. รัฐภาคีต้องจัดให้มีระบบควบคุมดูแลอย่างทั่วถึงสำหรับธนาคาร สถาบันการเงินซึ่งมิใช่ธนาคาร บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการในการโอนเงินหรือมูลค่า และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจเกิดการฟอกเงินได้ ทั้งนี้เพื่อยับยั้งและสืบเสาะการฟอกเงินทุกรูปแบบ

2. รัฐภาคีต้องรับรองได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกข้อบังคับ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินรวมถึงเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มีความสามารถในการให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในระดับประเทศและระหว่างประเทศได้ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมายภายในได้

3. ให้รัฐภาคีพิจารณาจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งชาติในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น

4. ให้รัฐภาคีพิจารณาดำเนินมาตรการในการสืบเสาะและควบคุมดูแลการเคลื่อนย้ายเงินสดและตราสารซึ่งข้ามพรมแดนของตนโดยไม่เป็นการขัดขวางการเคลื่อนย้ายทุนอันชอบด้วยกฎหมาย

5. ให้รัฐภาคีพิจารณาดำเนินการกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ส่งเงินระบุข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับผู้โอนในแบบการโอนเงินและในการส่งข้อความที่เกี่ยวข้องทางอิเล็กทรอนิกส์ และ

---

[48] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 13 Participation of society.

[49] United Nations Convention Against Corruption 2003: Article 14 Measures to prevent money-laundering.

เก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้ตลอดวงจรการจ่ายเงิน และเพิ่มการตรวจสอบการโอนเงินซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้โอนเงินที่ไม่สมบูรณ์

6. ให้รัฐภาคีนำแนวคิดริเริ่มขององค์การต่อต้านการฟอกเงินระดับภูมิภาคระหว่างภูมิภาคและระดับพหุภาคีมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดข้อบังคับและระบบการควบคุมดูแลเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินตามอนุสัญญานี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อข้อบทอื่นของอนุสัญญา

7. ให้รัฐภาคีพยายามพัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินระหว่างเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ผู้บังคับใช้กฎหมายและผู้ควบคุมดูแลด้านการเงินทั้งในระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาคระดับภูมิภาคและระดับโลก

ในการดำเนินการตามข้อบทเกี่ยวกับการฟอกเงินนี้ รัฐภาคีจะกำหนดมูลฐานความผิดอย่างครอบคลุมรวมถึงมูลฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้ โดยอนุสัญญาได้ให้คำจำกัดความของความผิดมูลฐานว่า เป็นความผิดใด ๆซึ่งผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดรายได้ที่อาจจะนำไปฟอกเงินได้ โดยการฟอกเงินตามอนุสัญญานี้ หมายถึง การแปลงหรือโอนย้ายทรัพย์สินทั้งที่ทราบว่าเป็นรายได้จากการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกปิดหรืออำพรางที่มาโดยผิดกฎหมายของทรัพย์สิน หรือช่วยเหลือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดในการหลบหนีผลทางอาญาจากการกระทำของบุคคลนั้น หรือ การปกปิด อำพรางลักษณะที่แท้จริง ที่มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การเคลื่อนที่ หรือการเป็นเจ้าของ หรือการได้สิทธิซึ่งทรัพย์สินทั้งที่ทราบว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นรายได้จากการกระทำความผิด

ผู้เขียนเห็นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ได้กำหนดหลักการในการจัดตั้งองค์กรปราบปรามการทุจริต โดยมาตรา 6 ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในที่มีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ นอกจากนั้น ยังได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปราบปรามการทุจริตไว้ในมาตรา 5 ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม และมาตรา 13 ได้กำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล และภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานต่อต้านการทุจริต

2.3 แนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในปัจจุบันนานาประเทศเริ่มมีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเริ่มไม่เชื่อมั่นรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยอาจมีแนวคิดว่ารัฐบาลอาจไม่มีความเป็นกลาง และความคล่องตัวในการจัดการกับปัญหาน้อยกว่า จนแนวคิดดังกล่าวเริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2540 ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาหลายองค์กร ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่ได้รับการจัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

2.3.1 ที่มาของแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

แนวความคิดเรื่องการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Authorizé Administrative Indépendent) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (Régulate) และควบคุม (Contrôl) กิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หรือภาคเอกชน อันเป็น กิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ ของประเทศรวมตลอดถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งในปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) ได้มีการสถาปนาองค์กรที่เรียกกันในสหรัฐอเมริกาว่า “Independent Regulatory Agency” ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าที่ดำเนินไประหว่าง มลรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย องค์กรนี้มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C.” เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทั่วไปตรงที่ถูกทำให้เป็นอิสระ (Autonomy) ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากหน่วยงานที่สังกัด ซึ่งตามหลักแล้วอาจใช้อำนาจบังคับบัญชา (Hierarchical Control) สั่งการเอาได้[50]

ความสำเร็จขององค์กรเหล่านี้ในการวางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐเพื่อ ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ทำให้หลายประเทศรับเอาแนวความคิดดังกล่าวไปปรับใช้ เช่น ในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งองค์กร อิสระ หรือเรียกว่า “Quangos” ขึ้นในช่วงตอนต้นของทศวรรษที่ 20 ซึ่งอังกฤษมีระบบการเมืองการปกครองที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution)

---

[50] วิษณุ วรัญญู, “รายงานการวิจัย เรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ,” คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538, น.7.

จึงไม่มีหลักในเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (suprématie de la constitution) ทำให้ไม่มีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (contrôle de la constitution) ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาโต้แย้งว่าการสถาปนาหรือการมีอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะขัดกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนั้น หลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาหรือที่บางครั้งเรียกกันว่าอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ทำให้รัฐสภาของอังกฤษสามารถตรากฎหมายได้อย่างแทบจะไม่มีข้อจำกัด ซึ่งระบบการปกครองของอังกฤษมีลักษณะพิเศษตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะค่อนข้างมาก ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมทำให้อังกฤษมีการพัฒนาองค์กรอิสระได้มากและค่อนข้างหลากหลาย[51]

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือ Les Authorizés Administrative Indépendents ซึ่งมีปัญหาโต้แย้งในทางกฎหมายมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากฝรั่งเศสจัดรูปของรัฐตามโครงสร้างแบบรัฐเดี่ยว (E´tat unitaire) โดยมีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่ถืออำนาจสูงสุดและควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับขั้น จึงทำให้มีนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐ แนวความคิดที่จะให้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดสถาปนาขึ้นมาใช้อำนาจอยู่ภายในรัฐโดยที่ไม่มีสถานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญใด ๆ จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจหรือยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันเช่นนี้ได้ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีการสถาปนาองค์กรอิสระขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต่อมาก็ได้รับการรับรองโดย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุดและแม้กระทั่งจากนักวิชาการ

การที่ประเทศเหล่านี้เริ่มตระหนักถึงปัญหาอันเกิดขึ้นกับระบบการบริหารสมัยใหม่ว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศซึ่งโครงสร้างระบบการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองได้จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่เพื่อวางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนแทน ซึ่งปัญหาเหล่านั้น ได้แก่

1. ความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคมจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี โดยได้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจและในเชิงบริหารทั้งภาครัฐและเอกชนตลอดถึงในการดำเนินการทางการเมือง ผู้ที่สามารถครอบครองเทคโนโลยีสมัยใหม่ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนจึงอยู่ในฐานะที่อาจกระทำการ

---

[51] เพิ่งอ้าง, น. 21.

อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรหรือก่อให้เกิดผลเสียหายในทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวมได้ การปล่อยให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลย่อมเป็นเรื่องที่อาจทำให้สิทธิเสรีภาพหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมอาจถูกกระทบกระเทือนได้ โดยง่าย

2. โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิม (Structure Administrative Classiques) ไม่ สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แต่ละหน่วยงานของรัฐ (Specialization Distiches) การจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานทำให้ไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นได้

3. แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างกลไกในทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมือง โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่จำเป็นต้องทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Orange Jurisdiction) แต่มีลักษณะการรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว ได้แก่อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยและลงโทษในกรณีที่เห็นว่ามีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางปกครองของรัฐ

โดยลักษณะพิเศษทั้งในแง่ของสถานะขององค์กรและในแง่ของอำนาจหน้าที่ทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระสามารถทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่มิได้มีสถานะอย่างเดียวกันยากจะทำได้ กล่าวคือให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสั่งคมเป็นส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควร

รูปแบบการดำเนินการประการหนึ่งขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งเป็นประโยชน์มากและมีประสิทธิภาพมากด้วยก็คือการทำรายงานและข้อเสนอแนะเดียวกับกิจการที่ตนดูแลเพื่อพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการ

2.3.2 ลักษณะขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระถือเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับการปกครองแบบผสมระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยถือดุลและอุดช่องว่างในความเหลื่อมล้ำของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนแบบดั้งเดิม[52]โดยมีลักษณะที่สำคัญของการจัดองค์กร ดังนี้

2.3.2.1 เป็นองค์กรประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียว (autorité unique) หรือเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ (autorité collégiale)

องค์กรประเภทองค์คณะ (autorité collegiale) มีข้อดีตรงที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา แต่ทั้งนี้ก็จะต้องกำหนดจำนวนสมาชิกให้ เหมาะสมด้วย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระส่วนมากจะใช้รูปแบบเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ

สำหรับองค์กรประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียวนั้น (autorité unique) ก็มีการใช้เหมือนกัน เช่น กรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งแม้จะมีที่ใช้น้อย เนื่องจากส่วนมากแล้วปัญหาหรือกิจกรรมที่ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดูแลควบคุมมักเป็นปัญหาซับซ้อนจึงจำเป็นต้องมีคณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลหลาย ๆ คนมาช่วยกันพิจารณา

2.3.2.2 คุณสมบัติของบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เรียกว่าสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีความสำคัญมาก หากมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ละเอียดเข้มงวดมาก ก็อาจจะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดมาดำรงตำแหน่งได้ยาก แต่หากเปิดกว้างจนเกินไปก็อาจเป็นการมอบดุลพินิจให้กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งจนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งได้

การมีองค์ประกอบสมาชิกขององค์กรอิสระโดยตำแหน่ง เช่น กำหนดให้สมาชิกบางส่วนเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในทางราชการ ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เพราะจำเป็นต้องมีผู้ที่สามารถสะท้อนผลประโยชน์ของรัฐ หรือของสาธารณะอยู่ในองค์กรอิสระด้วย แต่ควรกำหนดให้สมาชิกประเภทนี้มาจากตำแหน่งที่สามารถดำรงรักษาความเป็นอิสระหรือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการค้ำประกันความเป็นอิสระที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานอื่น หากกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือสมาชิก

---

[52] เชาวนะ ไตรมาศ, “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่”, ในรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2: ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), น. 478.

โดยตำแหน่งและสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องกำหนดสัดส่วนของสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่งเสมอ มิฉะนั้นแล้วองค์กรดังกล่าวจะสูญเสียคุณลักษณะความเป็นอิสระไป

2.3.2.3 วิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

การแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Mode de Designation) อาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะและจัดได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้นทำหน้าที่อย่างไร มีน้ำหนักความน่าเชื่อถือหรือมีเกียรติภูมิมากน้อยเพียงใดกับสถานะขององค์กร บางกรณีหากเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้อำนาจมากอาจจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับนับถือ หรือบางกรณีอาจจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านี้ด้วย

2.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

หากจะพิจารณาโครงสร้างของรัฐในระดับสูงสุดอันเป็นส่วนของสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) นั้น ก็จะเห็นได้ว่าไม่สามารถหรือมีความไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ดูแล วางระเบียบ (Regulate) และควบคุม (Control) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และเอกชนให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมได้ กล่าวคือ[53]

รัฐสภานั้นมีอำนาจหน้าที่สำคัญในทางนิติบัญญัติก็จริงแต่กระบวนการออกกฎหมาย (procédure législative) เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนในตัวเองและใช้ระยะเวลานานมากกว่าที่กฎหมายแต่ละฉบับจะผ่านการพิจารณาออกมาใช้บังคับหรือกว่าที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมได้ แต่งานการวางระเบียบ (régulation) นั้นเป็นเรื่องที่ต้องเฝ้าติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดและต้องปรับกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับอย่างสม่ำเสมอให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงนอกจากนั้น รัฐสภายังเป็นองค์กรที่ใหญ่โตเกินกว่าจะทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวค่อนข้างสูง

ฝ่ายบริหาร (exécutive) ซึ่งหมายความรวมถึงรัฐบาล (Governement) และฝ่ายปกครอง (administration) ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจการต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งแม้ว่าในบางกรณีรัฐบาลและฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ (règle) ที่มี

---

[53] วิษณุ วรัญญู, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50, น. 12-14.

ลักษณะทั่วไปและไม่เฉพาะเจาะจงในรูปของกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร (règlement) ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวง รัฐกฤษฎีกา เป็นต้น แต่โครงสร้างของฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hiérarchic) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที กล่าวโดยเฉพาะตัวองค์กรที่เป็นรัฐบาลนั้นก็เป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งมีผลประโยชน์ในทางการเมืองเกี่ยวข้องด้วยหรือตัวองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่จะต้องปฏิบัติสนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง องค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอยู่จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจในการวางระเบียบและควบคุม ซึ่งการที่จะเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้น ๆ มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง

องค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองหรือเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจปกติจะทำหน้าที่ในทางควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะไม่ทำหน้าที่ในทางการวางกฎระเบียบ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ จึงไม่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เพราะองค์กรตุลาการจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนพิจารณา

ดังนั้น เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดองค์กรและข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ จึงมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อสร้างกลไกทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นองค์กรที่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจ คือ

2.3.3.1 อำนาจในการออกกฎระเบียบ

2.3.3.2 อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น

2.3.3.3 อำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น

การรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียวเช่นนี้เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในองค์กรทางปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันยังไม่มีการควบคุมตรวจสอบไม่ว่าจะภายในองค์กร ภายนอกองค์กร หรือประชาชน ขัดกับหลักการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวและวิธีการแก้ไขในบทต่อไป

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศและประเทศไทย

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ ผู้เขียนเน้นศึกษาองค์กรที่มีลักษณะการจัดตั้งองค์กรคล้ายกับประเทศไทย คือเป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าสามารถปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล โดยมีดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ที่สำรวจโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก และส่วนการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตประเทศไทย ผู้เขียนจะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อศึกษาการแผนการดำเนินการในอนาคตของประเทศไทย และสุดท้ายผู้เขียนจะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

ผู้เขียนศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการขั้นตอนที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริตและการควบคุมและตรวจสอบกระบวนการดังกล่าว รวมถึงองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ และเพื่อเปรียบเทียบกันประเทศไทย ผู้เขียนเน้นศึกษาองค์กรที่มีลักษณะการจัดตั้ง

องค์กรคล้ายกับประเทศไทย คือเป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าสามารถปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล โดยมีดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ที่สำรวจโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และรัฐนิวเซาท์เวลส์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย โดยองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศมีลักษณะการจัดตั้งองค์กรเป็นองค์กรอิสระ และยังเป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ที่สำรวจโดยโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก[1] นอกจากนี้ ประเทศที่ได้กล่าวมานี้ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอีกด้วยว่า เป็นประเทศที่มีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากจนประเทศอื่น ๆ นำเอาไปเป็นต้นแบบก็ว่าได้ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับดังต่อไปนี้

3.1.1 กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในอดีตเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นเป็นประเทศที่เกิดวิกฤตการณ์การทุจริตในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมาก แต่เขตปกครองพิเศษฮ่องกงสามารถพัฒนาและบริหารจัดการปัญหาทุจริตจนกลายเป็นประเทศที่ประเทศต่าง ๆ นำวิธีการจัดการการทุจริตและองค์กรปราบปรามทุจริตมาเป็นต้นแบบในการจัดการการทุจริตในประเทศของตน นอกจากนั้น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริตมากเป็นอันดับที่ 14 ร่วม จาก 180 ประเทศในปี 2018 (พ.ศ. 2561)[2] ซึ่งเป็นการทำสำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI)

(1) ประวัติความเป็นมา

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทศวรรษ 1960 และ 70 (พ.ศ. 2503 - 2513) เนื่องจากประสบกับปัญหาการเติบโตของจำนวนประชากรและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมการผลิตช่วยเร่งให้เกิดการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ รัฐที่

[1] Transparent International, “Table of Results: Corruption Perceptions Index 2018,” [Online] Accessed: 22 December 2019. Available from: https://www.transparency.org/cpi2018.

[2] Transparent International, “Table of Results: Corruption Perceptions Index 2018”.

ในขณะเดียวกันต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและจัดหาสิ่งจำเป็นในเรื่องที่อยู่และการบริการอื่นๆ รัฐก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการมากมายของประชาชนได้ เป็นผลดีให้กับคนที่มีเจตนาชั่วร้าย เพราะคนหลายคนเลือกที่จะใช้ทางลัดที่ทำให้ง่ายในการหาเลี้ยงชีพและมั่นคงกว่าการบริการจากภาครัฐแบบปกติ การจ่ายสินบนใต้โต๊ะไม่เพียงแต่เป็นเรื่องปกติสำหรับประชาชน แต่ประชาชนยังยอมรับว่าเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิต การทุจริตแพร่หลายอย่างมากในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลที่ต้องจ่ายสินบนก่อนนอนเตียงพยาบาล แม้กระทั่งการให้สินบนเรื่องที่อยู่อาศัย การศึกษา หรือการบริการภาครัฐอื่น การทุจริตเป็นเรื่องร้ายแรงอย่างมากในองค์กรตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทุจริตจะให้ความคุ้มครองต่อธุรกิจสีเทา การพนันและยาเสพติด กฎหมายและความสงบเรียบร้อยอยู่ภายใต้การคุกคาม ประชาชนตกเป็นเหยื่อการทุจริตและต้องยอมรับในเรื่องดังกล่าว การทุจริตได้กลายเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แต่รัฐบาลในเวลานั้นดูเหมือนจะไม่มีอำนาจจัดการกับมันได้ ความอดทนของประชาชนน้อยลงเรื่อย ๆ ประชาชนเริ่มระบายความโกรธแค้นต่อความพยายามที่ไร้ประโยชน์ของรัฐบาลในการแก้ปัญหา จนต่อมาเกิดฟางเส้นสุดท้ายในคดีหัวหน้าผู้กำกับการตำรวจ Peter Godbler ซึ่งถูกสอบสวนในปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) เนื่องจากต้องสงสัยว่าร่ำรวยเนื่องมากจากกระทำทุจริต ต่อมา Peter Godbler ได้หลบหนีออกนอกประเทศ ทำให้นักศึกษาไม่พอใจและออกมาประท้วงต่อต้านเป็นจำนวนมากในความล้มเหลวของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการกับการทุจริตในประเทศได้และเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการหาวิธีการเพื่อดำเนินการจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

ดังนั้น รัฐบาลจึงตอบรับความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัยหลักการที่ว่า แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหามากเพียงใด แต่ประชาชนก็ไม่เชื่อมั่นรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนต้องการความเชื่อมั่นจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตโดยมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลและองค์กรตำรวจ “คณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชั่น (Independent Commission Against Corruption : ICAC)” จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1974 (พ.ศ. 2517)[3] ซึ่งมีโครงสร้างสำนักงานประกอบด้วย 3 แผนกหลัก[4] ได้แก่

---

[3] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Brief History,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/tc/about/history/index.html.

[4] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Organisation Structure,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/tc/about/struct/index.html.

1. แผนกปราบปราม (Operations Department) มีหน้าที่ในการรับเรื่องและพิจารณาการกล่าวหาเรื่องทุจริต สืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือเรื่องต้องสงสัย ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance, กฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance และ The Elections Ordinance และสืบสวนเรื่องเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ[5]

2. แผนกป้องกัน (Corruption Prevention Department) มีหน้าที่ในการตรวจสอบแนวปฏิบัติและขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระ และตรวจสอบเพื่อแก้ไขกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่การทุจริต และให้คำปรึกษาเมื่อมีการร้องขอจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลเกี่ยวกับวิธีการป้องกันการทุจริต[6]

3. แผนกชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department) มีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตและรวบรวมรายชื่อหน่วยงานที่สนับสนุนการต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นโทษภัยของการทุจริตเพื่อรณรงค์ป้องกันการทุจริต รณรงค์ให้สังคมเกิดความตระหนักในความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและความสำคัญของการป้องกันการทุจริต[7]

ปัจจุบันมีบุคลากรในหน่วยงานประมาณ 1,200 คน ซึ่งบุคลากรกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนบุคลากรทั้งหมดมีประสบการณ์ทำงานมากกว่า 10 ปี จนอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานทั้งสามดังกล่าวข้างต้นเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฮ่องกงให้ประสบความสำเร็จจากอดีตที่เคยล้อมเหลว และเป็นตัวแปรในการสร้างความตื่นตัวและความตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริตและความสำคัญของการจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้แก่ประชาชน โดยทั้งแผนกปราบปราม แผนกป้องกันและแผนกชุมชนสัมพันธ์ต่างก็มีกระบวนการทำงานอย่างพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จในผลงานอย่างสูงสุด แต่ละแผนกจึงมีการร่วมมือและประสานการทำงานระหว่างกัน ประสบการณ์ในทางปฏิบัติอันเกิดจากการสืบสวนสอบสวนในแต่ละคดีที่สำคัญได้รับการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการป้องกันในการต่อไป

---

[5] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Statutory Duty,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/ops/duty/index.html.

[6] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Statutory Duty,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/cpd/duty/index.html.

[7] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Statutory Duty,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/crd/duty/index.html.

เนื่องจากลักษณะของอาชญากรรมอื่นแตกต่างจากอาชญากรรมการทุจริต คือ การทุจริตได้สร้างความสัมพันธ์ที่น่าพึ่งพอใจของทั้งสองฝ่าย จึงเป็นเรื่องยากมากที่จะสืบสวนและพิสูจน์ความผิดดังกล่าวต่อศาล[8] จากการศึกษาแนวทางในการจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชั่นของหน่วยงานดังกล่าวนี้พบว่า คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการป้องกันและการปราบปรามควบคู่กัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการแก้ปัญหาการทุจริตในภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ในด้านการบริหารจัดการสำนักงานและเจ้าหน้าที่เพื่อคงหลักการความเป็นอิสระขององค์กร คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจ ดังต่อไปนี้[9]

1) ออกคำสั่งในเรื่องการควบคุมดูแลและการบริหารงานของสำนักงาน

2) กำหนดหลักเกณฑ์ทางวินัย การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ICAC

3) กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC

4) กำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินของสำนักงาน

5) ออกคำสั่งเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ ICAC เห็นสมควรเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่และเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติราชการ

ส่วนในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[10]

1) รับและพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต และสอบสวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนดังกล่าว ตามที่เห็นสมควร

2) ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งเป็นความผิดภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Elections Ordinance

3) ดำเนินการสอบสวนการกระทำเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ICAC มีความเห็นว่าเป็นการกระทำทุจริตมิชอบต่อหน้าที่ และรายงานให้ประธานทราบ

---

[8] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Legal Empower,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/en/about/power/index.html.

[9] The Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204 Section 11.

[10] The Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204 Section 12.

4) ตรวจสอบแนวปฏิบัติและขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ค้นพบขั้นตอนการทุจริต และตรวจสอบเพื่อแก้ไขกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่การทุจริต

5) ชี้แนะให้คำแนะนำและช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกำจัดขั้นตอนการทุจริต ตามที่ได้ร้องขอ

6) ให้คำแนะนำหัวหน้าหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระ ในการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและกระบวนการที่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพที่จำเป็นในการลดโอกาสในการเกิดการทุจริตภายในหน่วยงาน

7) ให้การศึกษาแก่ประชาชนในการต่อต้านความชั่วร้ายของการทุจริต

8) เรียกร้องการสนับสนุนจากปะชาชนเพื่อต่อต้านการทุจริต

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ICAC พบว่า มีกฎหมายทั้งหมด 3 ฉบับ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการ ICAC ซึ่งได้แก่ กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance, กฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance และกฎหมาย The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance และเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ ICAC โดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้[11]

1. The Independent Commission Against Corruption Ordinance เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ ICAC ขึ้น และกำหนดหน้าที่คณะกรรมการ ICAC และเจ้าหน้าที่ ICAC กำหนดกรอบการสอบสวนของ ICAC ขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ต้องสงสัยและการจัดการทรัพย์สินที่เชื่อมโยงกับการกระทำความผิด การให้อำนาจ ICAC ในการจับกุมกังขังหรือให้ประกันตัว ให้อำนาจในการค้นและยึดสิ่งของ เก็บตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์ในเชิงนิติเวช และกำหนดให้มีอำนาจสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำสั่งหรือให้การเท็จ เป็นต้น

2. The Prevention of Bribery Ordinance คือกฎหมายที่กำหนดความผิดอันเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรอิสระ และลูกจ้างขององค์กรเอกชน และให้อำนาจ ICAC ในการตรวจสอบและค้นหาธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตที่ถูกซุกซ่อนอยู่ ให้อำนาจในการระงับเอกสารเดินทาง อายัดทรัพย์สิน เพื่อป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศ และการฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ถูกริบทรัพย์สิน อีกทั้งให้อำนาจในการป้องกันความลับของการสอบสวน นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่

[11] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Legal Empower,” .

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกหรือรับผลประโยชน์ใด ๆ โดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเป็นการทั่วไปหรือโดยเฉพาะ[12] กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเรียกหรือรับผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อเป็นการตอบแทนให้กระทำการ ไม่กระทำการ เร่งรัดหรือทำให้ล่าช้า ช่วยเหลือหรือกีดกันขัดขวางในหน้าที่ของตน[13] นอกจากนั้นยังกำหนดความผิดของเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ได้ช่วยเหลือหรือใช้อิทธิพลในการช่วยเหลือให้เอกชนรายใดได้ประโยชน์เกี่ยวกับการเป็นคู่สัญญาซื้อหรือจ้างกับหน่วยงานของรัฐ[14] อีกทั้งยังกำหนดความผิดเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินที่ไม่สามารถอธิบายถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินได้[15]

3. The Elections Ordinance เป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่าการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรม เปิดเผย สุจริตและปราศจากการกระทำที่ทุจริตและผิดกฎหมาย โดยนำไปใช้กับการเลือกตั้งผู้บริหารระดับสูง สมาชิกสภานิติบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อย สมาชิกสภาตำบล เป็นต้น โดยมีการกำหนดการคุมควบการหาเสียงเลือกตั้ง การควบคุมเงินบริจาคและการใช้จ่ายเงินของการเลือกตั้ง

(2) โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานขององค์กร

โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานของคณะกรรมการ ICAC คณะกรรมการ ICAC มีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าการฮ่องกงเห็นสมควร[16] และจะต้องปฏิบัติภายใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้ว่าการเกาะฮ่องกงเท่านั้น[17] มีสำนักงาน ICAC โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน โดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง โดยมีคณะกรรมาธิการที่ปรึกษา (Advisory Committees) 4 คณะ เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการเกาะฮ่องกง และประธานกรรมการของทุกคณะมาจากพลเรือนทั้งสิ้น[18] โดยคณะกรรมาธิการที่ปรึกษาทั้ง 4 คณะได้แก่

---

[12] The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201, Section 3.

[13] The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201 Section 4.

[14] The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201 Section 5.

[15] The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201 Section 10.

[16] Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204 Section 5 (3).

[17] Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204 Section 5 (2).

[18] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Checks and Balances," [Online] Accessed:25 December 2019. Available from::https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/acoc/index.html.

1) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการทุจริต (Advisory Committee on Corruption) มีหน้าที่ควบคุมด้านการปฏิบัติการ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารนโยบายของสำนักงาน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และการยกเลิกการแต่งตั้ง รับรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการ กลั่นกรองและจัดส่งรายงานประจำปี รายงานปัญหาที่พบจากการปฏิบัติหน้าที่[19]

2) คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) เป็นคณะกรรมการหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยมีหน้าที่รับรายงานข้อมูลการร้องเรียนและวิธีการที่ใช้ดำเนินการกับเรื่องร้องเรียน อีกทั้งรับรายงานความคืบหน้าเรื่องร้องเรียนที่ใช้เวลานานกว่าหนึ่งปีหรือต้องการทรัพยากรในการสืบสวนจำนวนมาก รับรายงานเกี่ยวกับหมายค้นและกรณีผู้ถูกกล่าวหาถูกปล่อยตัวชั่วคราวเกินกว่าหกเดือน รับรายงานเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จและให้คำแนะนำว่าควรดำเนินคดีต่อหรือไม่ รับรายงานการฟ้องร้องคดีและผลการอุทธรณ์ ให้คำแนะนำว่าข้อมูลที่อยู่ในการสอบสวนใดที่จะถูกส่งต่อไปให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ[20]

3) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention Advisory Committee) มีหน้าที่รับรายงานเกี่ยวกับขั้นตอนและการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่อาจนำไปสู่การทุจริต และให้คำแนะนำวิธีการแก้ไขต่อไป[21]

4) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านชุมชนสัมพันธ์ (Citizens Advisory Committee on Community Relation) มีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการส่งเสริมการสนับสนุนจากประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการให้ความรู้แก่ประชาชนในการต่อต้านการทุจริต[22]

สำหรับการสืบสวนนั้น คณะกรรมการ ICAC มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ โดยความเห็นชอบของผู้ว่าการฮ่องกง เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ICAC ในการสอบสวน[23] เพื่อความคล่องตัว

---

[19] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Advisory Committee on Corruption," [Online] Accessed:25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/acoc/index.html.

[20] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Operations Review Committee," [Online] Accessed:25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/orc/index.html.

[21] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Corruption Prevention advisory Committee," [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/cpac/index.html.

[22] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, "Citizens Advisory Committee on Community Relation," [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/caccr/index.html.

[23] Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204 Section 8 (1).

และความรวดเร็วในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC สามารถสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1) ผู้พบเห็นการกระทำสามารถรายงานการกระทำผิดต่อคณะกรรมการ ICAC ได้ด้วยตนเองที่สำนักงานใหญ่ ICAC หรือสำนักงานภูมิภาคของ ICAC หรือร้องเรียนผ่านโทรศัพท์ จดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แล้วแต่กรณี โดยเมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจะถูกพิจารณาทุกเรื่องและทุกวันโดยผู้อำนวยการของแผนกปราบปราม ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหานั้นอยู่ภายใต้อำนาจของ ICAC และปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่าสมควรที่จะให้มีการสอบสวน เรื่องดังกล่าวก็จะถูกส่งให้กับแผนกสอบสวน แต่หากเห็นว่าเรื่องกล่าวหาไม่อยู่ภายใต้อำนาจของ ICAC หรือไม่ปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่ามีการกระทำความผิดจะส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) เพื่อตรวจสอบว่าควรยุติเรื่องหรือไม่[24]

2) กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ICAC จะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการ ICAC ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนกรณีเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐหรือเมื่อคณะกรรมการ ICAC เห็นสมควรให้มีการสอบสวน ซึ่งการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจะเริ่มต้นอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับเรื่อง

3) หน่วยปราบปราม (Operations Department) จะดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเพื่อสรุปว่าเรื่องดังกล่าวนั้นมีมูลให้ดำเนินการต่อหรือไม่มีมูลให้ดำเนินการต่อ หากพบว่าไม่มีมูล ก็จะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) เพื่อพิจารณาว่าควรยุติเรื่องหรือไม่ต่อไป แต่หากปรากฏว่ามีมูลเรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อให้หน่วยสอบสวน (Investigation Sections) เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงรายงานความคืบหน้าแก่คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม

4) เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ในลำดับต่อมาก็จะต้องนำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เสนอต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดี

---

[24] Jeremy Lo Kwok-chung, [Online] „ “ Combatting Corruption in Hong Kong,” [Online] Accessed: 5 November 2016. Available from:https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf.

* Assistant Director of Operations Department, Independent Commission against Corruption (ICAC), Hong Kong Special Administrative Region.

โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คณะกรรมการ ICAC เสนอมา[25] หากไม่ดำเนินคดี ก็จะต้องรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม แต่หากดำเนินคดีก็จะมีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อตัดสินโทษผู้กระทำความผิดแล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามต่อไป

5) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงสามารถยุติเรื่องได้

(3) การควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุล[26]

ระบบของการปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้วางระบบตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC ไว้แทบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในงานด้านการปราบปราม ได้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (The Operations Review Committee) (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC ซึ่งรวมประธานแล้วมีทั้งหมด 17 คน โดยสมาชิก 4 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ ผู้อำนวยการ ICAC ผู้บัญชาการตำรวจ เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง) รวมถึงประธานกรรมการและกรรมการที่เป็นผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมโดยประมาณทุก 6 สัปดาห์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบแล้วว่ากรณีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการทุจริตมีมูลเพียงพอ คณะกรรมการก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาต่อไป[27] กรณีไม่รับดำเนินการเรื่องกล่าวหาใด หรือเรื่องกล่าวหาใดไม่มีมูลหรือกรณีไม่ดำเนินคดีจะต้องมีการรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามอีกครั้งหนึ่งเพื่อการแสดงออกถึงความโปร่งใสและการถ่วงดุลอำนาจกันและกันของแต่ละฝ่าย โดยภายหลังที่มีการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วหากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดี สำนวนการสอบสวนดังกล่าวจะถูกพิจารณาและประเมินอีกครั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม

---

[25] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “ Investigation,” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/en/ops/work/op/index.html.

[26] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Balancing Forces,” [Online] . Accessed: : 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/en/check/balance/index.html.

[27] Jeremy Lo Kwok-chung, [Online],, “Combatting Corruption in Hong Kong.” .

ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการยุติการสอบสวนได้[28] จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอกเพื่อมาร่วมพิจารณาเรื่องกล่าวหา รวมถึงกรณีที่เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม (Secretary of Justice) มีการสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการชุดนี้ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองเรื่องว่าสมควรต้องดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีระบบการแบ่งแยกอำนาจในการสืบสวนออกจากอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการ ICAC ไม่มีอำนาจฟ้องคดีด้วยตนเอง แต่อำนาจในการฟ้องคดีหรือไม่จะเป็นอำนาจของเลขาธิการกระทรวงยุติธรรมเท่านั้น และหากไม่ดำเนินการฟ้องคดีจะต้องรายงานให้คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามพิจารณาอีกครั้ง

3.1.2 กฎหมาย The Prevention of Corruption Act ขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) เป็นหนึ่งในองค์กรปราบปรามการทุจริตที่เก่าแก่ที่สุดในโลก เป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินการโดยอิสระ ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและป้องกันกรณีการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์[29] ซึ่งเป็นประเทศที่มีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานอย่างมาก โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริตมากเป็นอันดับที่ 3 ร่วมจาก 180 ประเทศในปี 2018 (พ.ศ. 2561)[30] ซึ่งเป็นการทำสำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรนำมาศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

(1) ประวัติความเป็นมา

การทุจริตเริ่มเติบโตขึ้นในสาธารณรัฐสิงคโปร์ในยุคล่าอาณานิคม ในปี 1937 (พ.ศ. 2480) มีการออกกฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชั่นเป็นครั้งแรกด้วยการออกกฎหมายป้องกันการทุจริต (The Prevention of Corruption Ordinance (POCO)) โดยมีหลักการ คือ การป้องกันการติดสินบนและค่าคอมมิชชั่นในธุรกิจภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตามรัฐบาลอาณานิคมของประเทศอังกฤษล้มเหลวในการควบคุมการคอร์รัปชั่นเนื่องจากกฎหมาย POCO และแผนกต่อต้านการทุจริต (Anti-

---

[28] Hong Kong Independent Commission Against Corruption, “Investigation.”.

[29] Corruption Practice Investigation Bureau, “Introduction,” [Online] Accessed: 3 January 2020. Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/introduction.

[30] Transparent International, “Table of Results: Corruption Perceptions Index 2018”.

Corruption Branch (ACB)) ภายใต้กรมสอบสวนคดีอาญา (Criminal Investigation Department (CID)) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการสอบสวนคดีทุจริตค่อนข้างไม่มีประสิทธิภาพ โดยกฎหมาย POCO กำหนดความผิดเพียงสามกรณี และให้อำนาจในการสอบสวนที่จำกัด เป็นผลให้เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่สามารถยับยั้งการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมากฎหมาย POCO ได้มีการแก้ไขในปี 1946 (พ.ศ. 2489) โดยเพิ่มเติมความผิดให้มากขึ้นและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมและค้น แต่อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดในด้านบุคลากรทำให้แผนกต่อต้านการทุจริต (ACB) ยังปฏิบัติงานไม่ได้ผล จนกระทั่งได้มีเหตุการณ์ปล้นฝิ่นมูลค่า 400,000 เหรียญ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมปล้นด้วย ซึ่งหน่วยต่อต้านการทุจริต (ACB) ได้สืบสวนและต่อมาสามารถลงโทษตำรวจบางคนได้ แต่ก็ไม่สามารถหาพยานหลักฐานเอาผิดกับตำรวจบางคนได้ ความล้มเหลวในการต่อต้านการทุจริตดังกล่าวเป็นผลให้มีการก่อตั้งหน่วยงาน Corrupt Practices Investigation Bureau หรือ CPIB ขึ้นในปี ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและป้องกันการทุจริตของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยแยกเป็นเอกเทศจากกรมตำรวจ โดยในระยะเริ่มต้น CPIB เป็นเพียงองค์กรเล็ก ๆ ที่ดำเนินการด้วยเจ้าหน้าที่เพียง 13 คน เท่านั้น

และต่อมาเกิดจุดเปลี่ยนขึ้นโดยสิงคโปร์ได้ปกครองตนเองสำเร็จ และนายลีกวนยูได้นำพรรค “The People’s Action Party (PAP)” เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) โดยรัฐบาลได้มุ่งมั่นในการปราบปรามการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่หลายคนถูกปลดจากตำแหน่ง และอีกหลายคนก็ลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการสืบสวนสอบสวน การกระทำที่ชัดเจนและหนักแน่นของ CPIB ส่งผลให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในประสิทธิภาพของหน่วยงานและเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในสาธารณรัฐสิงคโปร์มากขึ้น

ในเรื่องของการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการจัดการปัญหาการทุจริตในสาธารณรัฐสิงคโปร์ CPIB มุ่งดำเนินการทั้งหมด 3 ประการหลัก อันได้แก่ ประการที่หนึ่ง สร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงทักษะของเจ้าหน้าที่และมาตรฐานของการสืบสวนสอบสวน การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมถึงการรวบรวมและนำเสนอพยานหลักฐานทางดิจิตอลที่อยู่ในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ ประการที่สอง สร้างเครือข่ายและผสานความร่วมมือทั้งในประเทศและระดับนานาชาติเพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันการทุจริต และประการสุดท้าย เน้นการเรียนรู้ การฝึกฝน การทำงานเป็นกลุ่ม การจัด

กระบวนการและระบบที่ดี เพื่อพัฒนาความสามารถของหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น[31]

สำหรับภารกิจหลักขององค์กร CPIB ได้แก่ (1) การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนกรณีมีการคำร้องเกี่ยวกับการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (2) การสืบสวนกรณีเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเกี่ยวพันการการทุจริต รวมถึงการรายงานกรณีดังกล่าวให้หน่วยงานนั้นทราบเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัย (3) การป้องกันการทุจริตในภาครัฐโดยการตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดโอกาสการเกิดการทุจริต (4) ปกป้องความเป็นหนึ่งเดียวกันของภาครัฐและสนับสนุนธุรกรรมที่ปราศจากการทุจริตในเอกชน จะเห็นได้ว่าสำนักงาน CPIB นั้นเป็นองค์กรปราบปรามการทุจริตที่เน้นหนักในด้านการสืบสวนโดยเฉพาะ โดยมีฝ่ายสืบสวนสอบสวนขององค์กรทำหน้าที่หลักภายใต้กรอบของกฎหมาย The Prevention of Corruption Act

(2) โครงสร้างองค์กรและการดำเนินงานขององค์กร

CPIB เป็นองค์กรภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี[32] ประกอบด้วย 3 แผนกหลัก ได้แก่[33]

1. แผนกปราบปราม (The Operation Department)

แผนกปราบปรามประกอบด้วย 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ หน่วยข่าวกรอง ทำหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลในการสนับสนุนการสืบสวนของแผนกสืบสวน และหน่วยการจัดการและสนับสนุน ทำหน้าที่ช่วยเหลือการดำเนินการต่าง ๆ เช่น จับกุมและคุ้มกันผู้กล่าวหา ยึดและตรวจสอบพยานเอกสาร รวมถึงการใช้การหาพยานหลักฐานโดยวิธีพิเศษ เช่น การใช้เครื่องจับเท็จ และการพิสูจน์หลักฐานด้านคอมพิวเตอร์ในการสนับสนุนแผนกสืบสวน

2. แผนกกิจการองค์กร (The Corporate Affairs Department)

แผนกกิจการองค์กรประกอบด้วย 4 หน่วย ได้แก่ 1. หน่วยจัดการและพัฒนาบุคลากร ทำหน้าที่ออกแบบ ทบทวนและนำกลยุทธ์ด้านทรัพยากรบุคคลใช้สอดคล้องกับกลยุทธ์ของสำนักงาน และพัฒนาบุคลากร 2. หน่วยการเงินและบริหาร ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงิน, การจัดซื้อ และสินทรัพย์ของสำนักงาน และจัดการด้านการบริการและสนับสนุนต่างๆ รวมถึง

---

[31] Corruption Practice Investigation Bureau, “Our Heritage,” [Online] Accessed: 2 January 2020. Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/our-heritage.

[32] Koh Teck Hin, “Investigation and Prosecution of Corruption Offences,” [Online] Accessed: 2 January 2020. Available from: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf.

[33] Corruption Practice Investigation Bureau, “ Organisation Structure” [Online] Accessed: 2 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure.

การจัดหา ดูแลและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกของสำนักงาน 3. หน่วยการวางแผน นโยบาย และองค์กรสัมพันธ์ ทำหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนกลยุทธ์การพัฒนาองค์กรและความเป็นเลิศขององค์กร ทบทวนนโยบายและประสานงานนโยบายเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในระดับสากล ขับเคลื่อนการศึกษาและเผยแพร่ความพยายามต่อต้านการคอร์รัปชั่น 4. ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำหน้าที่รวบรวมและนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน

3. แผนกสืบสวน (The Investigation Department)

แผนกสืบสวนเป็นแผนกที่ทำหน้าที่หลักขององค์กร CPIB โดยทำหน้าที่สืบสวนความผิดภายใต้กฎหมาย The Prevention of Corruption Act โดยจะแบ่งการสืบสวนออกเป็น 4 สาขาเชี่ยวชาญเฉพาะ คือ (1) สาขาเชี่ยวชาญการสืบสวนภาครัฐ (2) สาขาเชี่ยวชาญการสืบสวนภาคเอกชน ที่รับผิดชอบเฉพาะคดีทุจริตในภาครัฐและเอกชน (3) สาขาการสืบสวนทางการเงิน ดูแลเรื่องการสืบสวนการฟ้องเงินและทุจริตข้ามชาติ และ (4) สาขาการสืบสวนทั่วไป โดยจะสืบสวนคดีทุจริตแบบวันต่อวัน

เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนจนเสร็จสิ้นแล้วสำนวนการสืบสวนดังกล่าวพร้อมด้วยพยานหลักฐานทั้งหมดก็จะถูกส่งไปให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะดำเนินการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป สำหรับสำนวนการสืบสวนที่สมบูรณ์จะถูกส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาประกอบกับพยานหลักฐานที่หามาได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานที่ไม่เพียงพอที่จะสามารถสนับสนุนให้มีการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาความในศาลได้ กรณีเช่นนี้จะถูกส่งไปให้กับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย

สำหรับกระบวนการสืบสวนกรณีมีการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าหน้าที่ CPIB จะทำงานร่วมกันกับหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนเพื่อจุดประสงค์ในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อนำมาพิสูจน์ข้อกล่าวหา ทั้งนี้ หากหน่วยงานอื่นตรวจพบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อมาให้เจ้าหน้าที่ CPIB ดำเนินการสืบสวน[34] ซึ่งสำนักงาน CPIB จะดำเนินการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ CPIB จะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากมีการกล่าวหาร้องเรียนมายังสำนักงาน CPIB เรื่องร้องเรียนการทุจริตทั้งหมดที่ได้รับจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน (The Complaints Evaluation Committee (CEC)) โดยคณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียนมีหน้าที่พิจารณาและคัดกรอง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องตรวจสอบและเป็นผู้พิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนนั้นอยู่ในอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่

[34] Corruption Practice Investigation Bureau, "Other Organisation Cpib Works with During Investigation," [Online] Accessed: 3 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/organisations-we-work-closely.

และรวมถึงเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลเพียงพอสำหรับการดำเนินการสืบสวนหรือดำเนินการอย่างอื่นหรือไม่ หากเรื่องร้องเรียนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือเรื่องร้องเรียนนั้นไม่มีมูลเพียงพอสำหรับการดำเนินการสืบสวนหรือดำเนินการอย่างอื่น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากเรื่องกล่าวหามีความไม่ชัดเจน ไม่มีพยานหลักฐานในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ CPIB ก็จะไม่สามารถดำเนินการต่อได้[35] สำหรับการฟ้องดำเนินคดี อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ CPIB และพนักงานอัยการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ CPIB จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับอัยการในการดำเนินกระบวนการสืบสวนกรณีมีการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณีเพื่อการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเจ้าหน้าที่ CPIB จะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็โดยความเห็นชอบจากพนักงานอัยการเท่านั้น[36]

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สำนักงาน CPIB เป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบสวนกรณีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและการให้สินบนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยสำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีโอกาสสูงอันเอื้อต่อการกระทำทุจริตได้ง่าย ซึ่งหากพิจารณาจากกระบวนการสืบสวนของ CPIB อาจกล่าวได้ว่าการที่สำนักงาน CPIB ได้จัดให้มีคณะกรรมการหนึ่งคณะซึ่งแต่งตั้งโดยผู้อำนวยการ CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นได้เลยว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่ โดยไม่ต้องส่งเรื่องขึ้นไปให้ผู้อำนวยการ CPIB เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการรับและพิจารณาเรื่องกล่าวหานั้น ทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ CPIB ในการจะเริ่มดำเนินการสืบสวนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(3) การควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุล

พิจารณาในแง่ของระบบการตรวจสอบการทำงานของสำนักงาน CPIB นั้น พบว่าสำนักงาน CPIB นั้นปฏิบัติงานโดยขึ้นตรงสำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศโดยตรง โดยทางสำนักงาน CPIB จะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งสำนักงานดังกล่าวอ้างว่า การกำหนดเช่นนี้จะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของสำนักงานเป็นไปอย่างอิสระ ซึ่งหน่วยงานอื่นไม่สามารถ

---

[35] Corruption Practice Investigation Bureau, "Management of Corruption Complaints" [Online] Accessed: 3 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints.

[36] Hin, K. T., "Investigation and Prosecution of Corruption Offences." * Koh Teck Hin is Deputy Director (Operations), Corrupt Practices Investigations Bureau, Singapore.

จะเข้าแทรกแซงในการทำงานได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการตรวจสอบการทำงานของสำนักงาน CPIB จะถูกประเมินและพิจารณาโดยสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องงานสืบสวนของสำนักงาน CPIB ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว สำนักงาน CPIB ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในสำนักงาน จึงต้องขึ้นกับสำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) สำหรับคำแนะนำทางกฎหมาย โดย CPIB เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนคดีทุจริต แต่ก็ยังต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุด และทำงานร่วมกับในการพิจารณาวิเคราะห์พยานหลักฐานว่าสามารถฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาลได้หรือไม่ แม้กระทั่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ CPIB ก็ยังคงทำงานร่วมกับอัยการในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล[37] อีกทั้ง ในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในข้อหากระทำการทุจริตตามกฎหมายดังกล่าวนั้น เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจฟ้องด้วยตนเองแต่จะดำเนินการฟ้องร้องได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากสำนักงานอัยการสูงสุดเท่านั้น[38] หากมีความเห็นตรงกัน ก็สามารถดำเนินการฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาในศาลได้ โดยเจ้าหน้าที่ CPIB จะทำงานร่วมกันกับพนักงานอัยการในการนำเสนอพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณา ซึ่งหมายความว่า สำนักงาน CPIB ไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองแต่ยังต้องได้รับการตรวจสอบ (Check and Balance) จากสำนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่งก่อน

3.1.3 กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

สำหรับคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชั่น (Independent Commission Against Corruption (ICAC)) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลียที่ผู้เขียนเลือกนำมาศึกษานั้น เนื่องจากเครือรัฐออสเตรเลียได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีดัชนีการรับรู้การทุจริตมากเป็นอันดับที่ 13 จาก 180 ประเทศในปี 2018[39] ซึ่งเป็นการทำสำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) และได้รับการขนานนามจากหลายประเทศทั่วโลกว่ามีองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมาตลอด นอกจากนี้ รัฐนิวเซาท์เวลส์ของเครือรัฐออสเตรเลียได้จัดตั้งองค์กร ICAC ขึ้นมาโดยนำรูปแบบและชื่อเรียกองค์กรตามสำนักงาน Independent Commission Against Corruption ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็น

---

[37] Ibid.

[38] Corruption Practice Investigation Bureau, "Organisation Structure".

[39] Transparent International, "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2018".

ต้นแบบในการดำเนินตามจนประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมา รวมถึงรูปแบบการทำงานเกี่ยวกับงานด้านสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด และการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับอีกสองประเทศที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

(1) ประวัติความเป็นมา

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เกิดความกังวลของประชาชนเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เนื่องจากมีการทุจริตในหมู่รัฐมนตรี ศาล และตำรวจระดับสูง[40] Independent Commission Against Corruption (ICAC) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยคณะรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อตอบสนองต่อความกังวลของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งดำเนินการภายใต้กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 โดยคณะกรรมการ ICAC มีหน้าที่หลักคือ 1.เพื่อสืบสวนและเปิดโปงการกระทำทุจริตของหน่วยงานรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ 2. ป้องกันการทุจริตอย่างกระตือรือร้นผ่านการให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือ 3. ให้ความรู้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับการทุจริตและผลของการทุจริต [41] ขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้คลอบคลุมหน่วยงานในภาครัฐทั้งหมดของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงาน กระทรวง สภาท้องถิ่น สมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะตุลาการและผู้ว่าการรัฐ[42] ยกเว้นแต่สถาบันตำรวจเท่านั้น เนื่องจากสถาบันตำรวจมีหน่วยงานที่เรียกว่า The Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบดูแล โดยหน่วยงานดังกล่าวนี้จะรับผิดชอบในส่วนของคำร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำและประพฤติมิชอบของตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์โดยเฉพาะ[43]

---

[40] ICAC New South Wales, “History,” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac /overview/history.

[41] ICAC New South Wales, “Overview,” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/overview.

[42] ICAC New South Wales, “Overview”.

[43] John Pritchard, “Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption,” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No69/No69_24VE_Pritchard1.pdf.

* John Pritchard คือ อดีตผู้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทนประธานกรรมาธิการ ICAC เมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย.

(2) รูปแบบการดำเนินการองค์กร

คณะกรรมการ ICAC เป็นหน่วยงานอิสระ โดยจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการรัฐสภา สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์แบ่งหน่วยงานภายในสำนักงานออกเป็น 4 หน่วย ได้แก่ หน่วยสืบสวน (Investigation) หน่วยการป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) หน่วยบริการความร่วมมือ (Corporate Services) และหน่วยกฎหมาย (Legal)[44]

สำหรับงานด้านการสืบสวนของหน่วยสืบสวนนั้น ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act ในปี 2015 ที่ผ่านมา ซึ่งกำหนดขอบเขตงานสืบสวนของสำนักงาน ICAC ให้กว้างและคลอบคลุมมากขึ้น โดย สำนักงาน ICAC มีอำนาจรับพิจารณาวิเคราะห์และค้นหาข้อมูลที่จำเป็นในเบื้องต้นอันเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตทั่วไปได้ รวมไปจนถึงการกระทำที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งเชื่อมโยงกับอาชญากรรมประเภทการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง (Election Funding) การเลือกตั้ง (Election) และการวิ่งเต้นในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Lobbying) จากนั้นจึงส่งเรื่องให้กับฝ่ายประเมิน (Assessment Panel) เพื่อทำการประเมินและมีมติว่าควรจะจัดการกับเรื่องดังกล่าวนั้นอย่างไร

การสืบสวนของสำนักงาน ICAC ดังกล่าวนี้ค่อนข้างมีความหลากหลายเนื่องจากความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทุจริตซึ่งมีตั้งแต่เรื่องที่เล็กน้อยไปจนถึงเรื่องที่มีความซับซ้อนมาก หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาหรือกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ฉะนั้นมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมาธิการ ICAC จึงต้องใช้ทั้งวิธีการซึ่งปกปิดเป็นความลับและวิธีการที่เปิดเผย ซึ่งทำให้กลยุทธ์และเทคนิคในการสืบสวนจึงแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ยังมีจุดที่แตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศอื่น ๆ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearing) และการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory Examinations) เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการสามารถกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะหรือการบังคับให้มีการตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณีได้โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวน ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ประสบผลสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาโดยตลอด[45]

---

[44] ICAC New South Wales, "Organizational Structure," [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure.

[45] ICAC New South Wales, "Functions of the lcac," [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/ about-the-nsw-icac /overview/functions-of-the-icac.

ส่วนในขั้นตอนการสืบสวนของสำนักงาน ICAC ตั้งแต่รับเรื่องถึงดำเนินการเสร็จสิ้นกระบวนการ สรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

สำหรับขั้นตอนแรก เมื่อสำนักงาน ICAC รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนอันเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าเป็นการทุจริต[46] สำนักงาน ICAC จะดำเนินการบันทึกเรื่องกล่าวหานั้นลงในฐานข้อมูลเพื่อเป็นการยืนยันว่าทางสำนักงานได้รับทราบเรื่องกล่าวหานั้นแล้ว จากนั้นสำนักงาน ICAC จะมีการสอบถามไปถึงผู้กล่าวหาเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็น หากพิจารณาแล้วเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงาน ICAC ก็จะรวบรวมเพื่อส่งให้กับคณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) ให้ความเห็นชอบว่าต้องดำเนินการต่อหรือไม่ อย่างไร

ต่อมาขั้นตอนที่สอง จะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นโดยคณะกรรมการประเมิน ซึ่งผลของการพิจารณามีได้หลายประการ ดังนี้[47]

1. พิจารณาเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องเพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินการเรื่องร้องเรียนนั้นอย่างไร

2. ส่งเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงาน ICAC ไปยังหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น ส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำทุจริตให้กับ Law Enforcement Conduct Commission

3. มีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการต่อเนื่องจากเรื่องดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นเรื่องการกระทำทุจริตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988

4 สอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและรายงานกลับมายังสำนักงาน ICAC ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความสามารถในการสืบสวนและดำเนินการอย่างเป็นกลาง ซึ่งเมื่อได้รับรายงานแล้วสำนักงาน ICAC อาจไม่ดำเนินการใดต่อ หรือส่งต่อเรื่องกล่าวหาไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งหรือดำเนินการสืบสวนด้วยตัวเอง

6. ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการทุจริต หากการร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องปัญหาของระบบมากกว่าที่จะเป็นการกระทำทุจริต

7. เริ่มดำเนินการสืบสวน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act จะกำหนดให้คณะกรรมาธิการ ICAC มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหรือไม่ก็ตาม โดยดุลพินิจดังกล่าวนี้ใช้ได้กับทุกเรื่องกล่าวหา เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องที่ส่งมาจากรัฐสภา

---

[46] The Independent Commission Against Corruption Act 1988 Section 10 (1) .

[47] ICAC New South Wales, “Investigation Process,” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process.

แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้สำนักงาน ICAC ตรวจสอบ ซึ่งหากเป็นเรื่องดังกล่าว สำนักงาน ICAC จะต้องดำเนินการสืบสวนในทุกกรณีตามคำสั่งของรัฐสภา แต่หากเป็นการดำเนินคดีแล้วนั้น สำนักงาน ICAC ไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องด้วยตนเอง หากแต่จะต้องส่งเรื่องให้กับหัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการฟ้องร้องบุคคลด้วยข้อหาต่าง ๆ เท่านั้น[48]

(3) การควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุล

พิจารณาในแง่ของความเป็นกลางและการตรวจสอบได้ สำนักงาน ICAC แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างอิสระไม่ว่าจะในด้านการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงการสืบสวนสอบสวนด้วยนั้นสามารถดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ของนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งได้รับงบประมาณจากรัฐ สำนักงาน ICAC นั้นไม่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับประชาชนมั่นใจได้ว่าสำนักงาน ICAC นั้นปราศจากความลำเอียงหรือตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการ ICAC มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปีวาระเดียว โดยไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีก[49] การกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีข้อดี คือ คณะกรรมาธิการสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็ไม่เปิดช่องให้ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งที่สอง

ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act หรือกฎหมายอื่น คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้รับมอบอำนาจพิเศษและดุลพินิจเช่นเดียวกับตำรวจในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน[50] ซึ่งในประเด็นนี้ สำนักงาน ICAC ได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ICAC ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นถูกบิดเบือนไปโดยมิชอบหรือขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย

---

[48] ICAC New South Wales, "How the lCAC Manages Reports of Corrupt Conduct" [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/reporting/how-and-what-to-report/how-the-icac-manages-reports-of-corrupt-conduct.

[49] John Pritchard, "Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption".

[50] The Independent Commission Against Corruption Act 1988 Section 101B.

และเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบทางกฎหมาย โดยสามารถแบ่งออกเป็นการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกและการตรวจสอบจากองค์กรภายใน[51]

สำหรับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก จะเป็นมาตรการการตรวจสอบโดยสององค์กรหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของการกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC และผู้ตรวจราชการ (Inspector) ของ ICAC แต่ไม่มีอำนาจทบทวนการมีมติให้สืบสวน ไม่สืบสวน หรือยุติการสืบสวน[52] โดยผู้ตรวจราชการจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและไม่เกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจราชการยังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนว่าคณะกรรมาธิการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือประพฤติไม่เหมาะสม ไม่ว่ายังดำรงตำแหน่งอยู่หรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการกับกรณีการบริหารงานมิชอบ เช่น กรณีเกิดความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวนหรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุอันสมควร และหน้าที่ในการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการทำงานของสำนักงาน ICAC โดยเฉพาะ[53] อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจราชการนั้นไม่มีอำนาจตรวจสอบหรือทบทวนการมีมติของคณะกรรมาธิการ ICAC ในการดำเนินการสืบสวนหรือไม่สืบสวนเรื่องร้องเรียนเรื่องใด แม้ว่าการมีมตินั้นจะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบก็ตาม ผู้ตรวจราชการทำได้เพียงแสดงความเห็นหรือเสนอแนะต่อ ICAC หรือรัฐสภาเท่านั้น[54]

นอกจากนี้ สำนักงาน ICAC ยังอาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบทางบัญชีโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NSW Treasury and Auditor General) การตรวจสอบเกี่ยวกับการดักฟังข้อมูลข่าวสาร การใช้เครื่องมือดักฟังโดยสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (NSW Ombudsman) การดำเนินการขอหมายต่าง ๆ จากศาลและอัยการอีกด้วย

ส่วนการตรวจสอบจากองค์กรภายใน สำนักงาน ICAC ได้จัดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจภายใน เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ ICAC เป็นต้น

---

[51] ICAC New South Wales, "Accountability Mechanism," [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/independence-and-accountability/accountability-mechanisms.

[52] The Independent Commission Against Corruption Act 1988 Section 64.

[53] The Independent Commission Against Corruption Act 1988 Section 57B (1).

[54] Office of The Inspector of the Independent Commission Against Corruption, "Role," [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.oiicac.nsw.gov.au/.

กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ (The Executive Management) งบประมาณ (The Audit and Risk Committee) การกำหนดกลยุทธ์แนวทางปฏิบัติงาน การสอบสวน (The Strategic Investigation Group) การกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน (The Prevention Management Group) รวมไปจนถึงความเสี่ยงและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (The Health and Safety Committee) เป็นต้น

สำหรับภารกิจในด้านการสืบสวนของคณะกรรมาธิการ ICAC กฎหมายก็ยังกำหนดให้ ในกรณีที่คณะกรรมาธิการ ICAC มีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาสืบสวนเรื่องกล่าวหา คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลที่มีมติเช่นนั้น[55] ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการสืบสวนของคณะกรรมาธิการ ICAC ที่กำหนดให้คณะกรรมาธิการ ICAC ต้องแสดงออกถึงความโปร่งใสและที่มาที่ไปในการมีมติของตน เนื่องจากการไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาย่อมเป็นสาเหตุให้ไม่มีการดำเนินการในคดีนั้นต่อไปจึงจำเป็นที่จะต้องทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

จากการศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตทั้งสามประเทศมีที่มาเช่นเดียวกัน คือ เกิดวิกฤตการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐการทุจริตภายในประเทศอย่างกว้างขวาง และเกิดเหตุการณ์อันเป็นจุดเปลี่ยนขึ้น จนประชาชนเกิดความคิดที่ว่าจะไม่ทนต่อการทุจริตอีกต่อไปและกดดันจนรัฐบาลจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะขึ้นมา และเนื่องจากประชาชนไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการกับปัญหาการทุจริต จึงจัดตั้งองค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงทำงานขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทำงานภายใต้รัฐสภา

ส่วนด้านการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรนั้น องค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศทั้งสามประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรคล้าย ๆ กัน โดยจะมีหน่วยงานหลักคือ หน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต หน่วยงานด้านการป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ซึ่งองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะเน้นทั้งในด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้ความรู้

[55] The Independent Commission Against Corruption Act 1988 Section 20 (5).

หรือให้คำปรึกษา แต่องค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเน้นไปในด้านการปราบปรามการทุจริตเสียมากกว่า

สำหรับรูปแบบขั้นตอนในการปราบปรามการทุจริตอันเกี่ยวกับงานสืบสวนการกระทำทุจริตนั้น แต่ละองค์กรมีขั้นตอนในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดคล้าย ๆ กัน แค่แตกต่างกันในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องกล่าวหามาดำเนินการของแต่ละองค์กร ทุกองค์กรจะมีการกำหนดฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการรับและประเมินเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นก่อนว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ดำเนินการต่อหรือไม่ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริต นอกจากนี้ ทุกองค์กรจะแยกอำนาจในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานออกจากอำนาจในการฟ้องร้องคดีกับผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อสืบสวนการกระทำความผิดแล้วเสร็จทั้งองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง องค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ไม่มีอำนาจฟ้องคดีด้วยตนเอง อำนาจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดขึ้นอยู่กับองค์กรอัยการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกันโดยไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง และเป็นไปตามความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์กรส่วนการดำเนินการกับการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น สำนักงาน ICAC ของฮ่องกงและสำนักงาน CPIB ต่างมีอำนาจสืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่สำนักงาน ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น กฎหมายให้อำนาจแค่สืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

สำหรับระบบการควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศได้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวในแทบทุกขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ว่าองค์กรได้กระทำการภายในขอบเขตของกฎหมาย และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา การไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา

จะเห็นได้ว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศที่ยกศึกษานั้นมีการจัดองค์กรเหมือนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย คือเป็นองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศก็ยังมีองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในองค์กรปราบปราม

การทุจริตของทั้งสามประเทศเอง หรือองค์กรภายนอก หรือแม้กระทั่งให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยตัวแทนประชาชนโดยตรง

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย ผู้เขียนจะศึกษาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้วางกรอบในการดำเนินการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ และกำหนดกรอบในการปฏิรูปประเทศ ต่อมาผู้เขียนจะศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สุดท้ายผู้เขียนจะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคระกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกับและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เนื่องจากรัฐจำต้องใช้อำนาจเหนือกว่าประชาชนและจำต้องตรากฎหมายกระทบต่อประชาชนเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีบทบัญญัติจำกัดให้รัฐตรากฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและ

เหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป[56] แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในขั้นต้นคือ การกำหนดให้รัฐตรากฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นที่มา เหตุผลความจำเป็นในการตารัฐธรรมนูญ และเป็นการวางหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดในตอนหนึ่งคือการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรม และมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม[57] จึงเห็นได้ว่าเหตุผลและความจำเป็นหนึ่งซึ่งเป็นที่มาในการตารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือการให้องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญในตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรม ซึ่งเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระอย่างสุจริต เที่ยงธรรมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ[58] นอกจากนั้น ยังได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 ของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน

---

[56] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77.

[57] คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

[58] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63.

หรือชุมชน[59] อีกทั้งในหมวด 16 เรื่อง การปฏิรูปประเทศ ยังกำหนดให้การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองต้องก่อให้เกิดผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย[60] แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีเจตนารมณ์ให้องค์กรอิสระต้องถูกตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต เที่ยงธรรมขององค์กรอิสระ โดยมีหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

นอกจากนั้น ในหมวดที่ 12 หมวดเกี่ยวกับองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ[61] และยังบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเทียบเท่ากับผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย[62] และผู้มีอำนาจในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระยังเป็นคณะกรรมการสรรหาเทียบเท่ากับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย[63] และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระยังต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ใช้บังคับโดยเฉพาะ[64] ส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 4 โดยได้กำหนดคุณสมบัติผู้ซึ่งได้รับการสรรหาเพิ่มเติมคือต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติเป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือมีประสบการณ์เชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่ง[65] และยังกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[66] นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ

---

[59] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78.

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ก. (1) .

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 วรรคสอง.

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 201 และ 202.

[63] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 217 ประกอบมาตรา 203.

[64] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219.

[65] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232.

[66] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 233.

ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ยื่นต่อสภาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงต่อไป[67]

กล่าวโดยสรุปคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยวางหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว และยังมีมาตรการเพิ่มเติมคือมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ไว้สูง ให้มีคณะกรรมการพิเศษในการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมโดยเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะผู้ไต่สวนอิสระในการไต่สวนกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กระทำผิด เป็นต้น

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามแผนการปฏิรูปประเทศ

การปฏิรูปประเทศได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ดังนั้น การจะศึกษาว่าในอนาคตประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตหรือไม่ จึงจำเป็นต้องศึกษาจากแผนการปฏิรูปประเทศ

(1) ที่มาของแผนการปฏิรูปประเทศ

การปฏิรูปประเทศเริ่มต้นตั้งแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เดินหน้าปฏิรูปประเทศโดยแต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนด เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแนวทางเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดการทำหน้าที่ลงหลังการลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้กำหนดให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆสืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการนำเรื่องการปฏิรูปประเทศมาบัญญัติเอาไว้ด้วย และเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญ

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 237.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ โดยบัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ[68] และได้บัญญัติถึงเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศไว้ 3 ประการ คือ 1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ 2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและ 3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยใน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษาด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ ให้เกิดผล

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2560 โดยเพิ่มเติมการปฏิรูปประเทศเพิ่มอีก 4 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านสังคม[69] และกำหนดขั้นตอนการปฏิรูปประเทศตามขั้นตอนดังนี้ 1. คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป 2. ที่ประชุมร่วมกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศ แล้วเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ 3. เริ่มดำเนินการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศตามกระบวนการและระยะเวลาที่กำหนดไว้[70] และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป[71] ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา[72]

---

[68] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 มาตรา 257 – มาตรา 261.

[69] พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 8.

[70] พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 10.

[71] พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสอง.

[72] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ. (2561, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา, 135 (ตอนที่ 24 ก) .

(2) มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามแผนการปฏิรูปประเทศ

ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561[73] ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. .... ในการปฏิรูปประเทศในประเด็นดังกล่าวข้างต้น โดยมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมาย คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวาง โดยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบการทุจริตและประพฤติมิชอบ การจัดทำงบประมาณแผ่นดินส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างองค์ความรู้และความร่วมมือจากภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ส่วนในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ 10 การมีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้มีการกำหนดกลไกสร้างความเข้มแข็งให้แก่เครือข่ายประชาชนในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาตามแผนการปฏิรูปประเทศทั้งหมดได้มีการกำหนดแผนการปฏิรูปประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ประชาชนหรือเครือข่ายประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า แผนการปฏิรูปประเทศมีด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ โดยมีทั้งสิ้น 4 ประเด็นการปฏิรูป แต่ไม่มีประเด็นใดเลยที่กล่าวถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

---

[73] เพิ่งอ้าง.

การทุจริต ผู้เขียนจะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในมิติของการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจกับมิติของการตรวจสอบการใช้อำนาจ

(1) มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมิติการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ซึ่งได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และยังกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมโดยต้องเป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือมีประสบการณ์เชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่ง[74] นอกจากนั้นยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมเป็นพิเศษกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทั่วไป เช่น ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือไม่เคยต้องคำพิพากษาในความผิดต่าง ๆ เป็นต้น[75] ทั้งยังมีที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มิใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง[76] และผู้ที่ได้รับการสรรหาต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาด้วย[77] และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[78]

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา[79] โดยเมื่อประธานวุฒิสภาจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว หากปรากฏว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจไม่ยื่น

---

[74] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 9.

[75] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 10 และ มาตรา 11.

[76] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 12.

[77] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 14.

[78] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 18.

[79] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 42.

บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป[80] และหากปรากฏว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้ประธานวุฒิสภาส่งสำนวนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป[81] นอกจากนั้น ยังให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมิติของการดำเนินการกับตัวกรรมการ ป.ป.ช. โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ[82]

(2) มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมิติการตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหา โดยแบ่งตามประเภทของเรื่องกล่าวหา มีดังนี้

1. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีองค์กรภายนอก

---

[80] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 43.

[81] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 44.

[82] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 45.

2 องค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[83]

2. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกา เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[84]

3. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ มีองค์กรภายนอก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[85]

4. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลที่มีเขตอำนาจ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[86]

5. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และศาลปกครอง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[87]

6. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่น

---

[83] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76 และ มาตรา 77.

[84] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87.

[85] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 88.

[86] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (1) และ มาตรา 93.

[87] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (2) มาตรา 98 มาตรา 99 และมาตรา 101.

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[88]

7. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[89]

8. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[90]

9. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[91]

---

[88] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 และมาตรา 114 วรรคสอง (1).

[89] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 114 วรรคสอง (2).

[90] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118 และมาตรา 119 ประกอบมาตรา 77.

[91] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118 และมาตรา 122 ประกอบมาตรา 77, 119.

กล่าวโดยสรุปคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหา ในกรณีมีมติชี้มูลความผิดเท่านั้น แต่ก็เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยไม่มีมาตรการให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรง

บทที่ 4
วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติชี้มูล การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง และการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และแนวทางการแก้ไขปัญหา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการทุจริตของประเทศไทย ซึ่งกฎหมายของไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นองค์กรอิสระ ทั้งในทางบริหารและในทางบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยได้ให้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยบัญญัติทั้งในเรื่องการตรวจสอบในมิติของตัวบุคคลผู้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. และในมิติของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

โดยในมิติของตัวบุคคล กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.[1] กำหนดคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช.[2] อีกทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) คือ มีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ยื่นต่อประธานรัฐสภา หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยัง

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 ประกอบมาตรา 232.

[2] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232.

ประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อส่งเรื่องไปศาลฎีกา หรืออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วแต่กรณีต่อไป[3]

ส่วนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมิติของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง โดยผู้เขียนจะมุ่งเน้นศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการตรวจสอบใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

4.1 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1.1 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” คือ

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

“ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” คือ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

---

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236 และ 237.

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น[4]

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[5]

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[6]

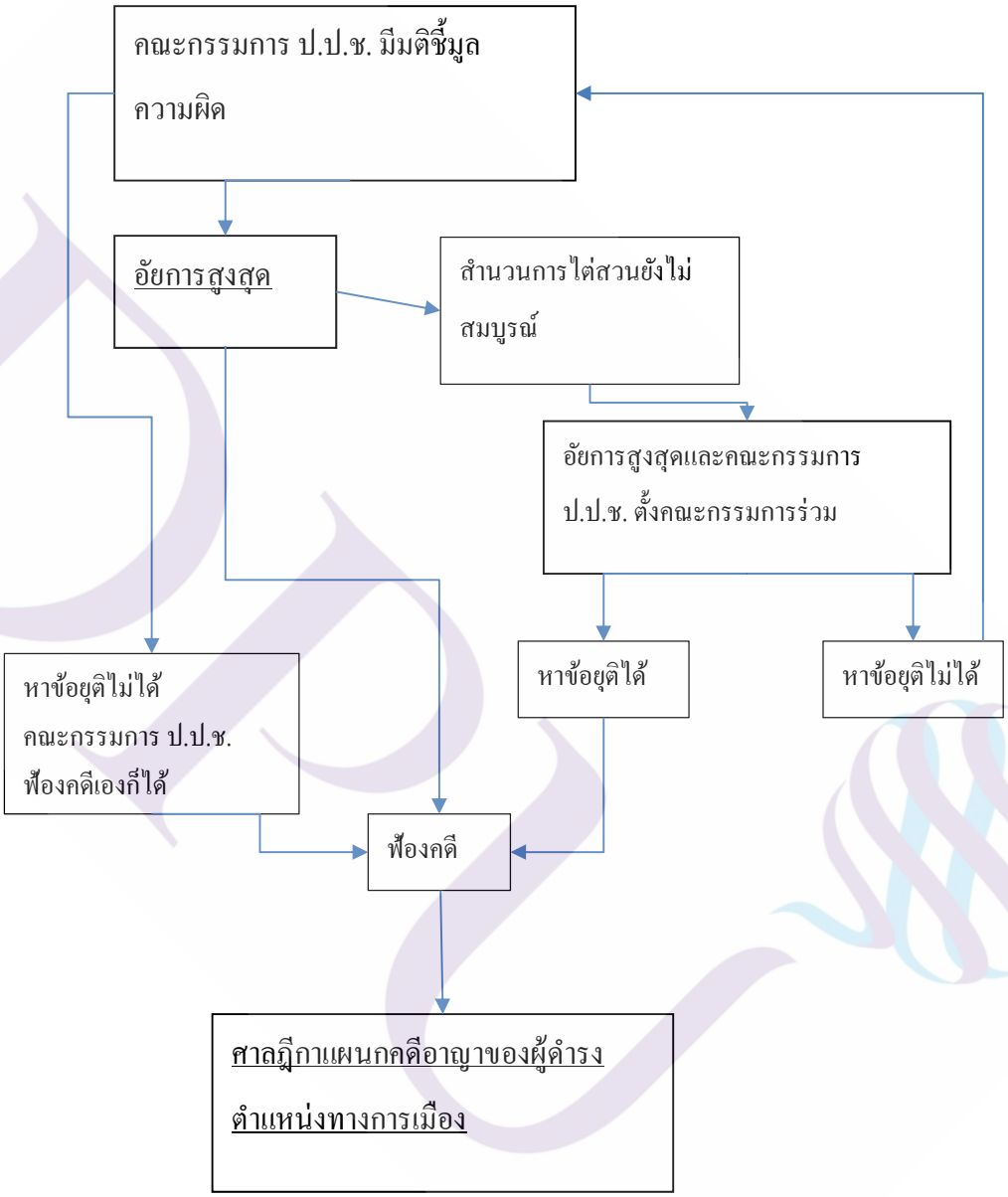
จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76.

[6] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77.



ภาพที่ 1 สรุปขั้นตอน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

4.1.2 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ปัจจุบันมีการประกาศใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย[7]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกา เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1.3 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ

การฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย และมีการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งผู้ที่อาจถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในกรณีดังกล่าว อาจเป็นได้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี หรือบุคคลอื่นที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวโดยตรง หรืออาจเป็นคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้กระทำการฝ่าฝืนโดยตรงแต่อนุมัติให้กระทำการฝ่าฝืนหรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว[8]

---

[7] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87.

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ ให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็ว[9]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ มีองค์กรภายนอก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1.4 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ[10]

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[11]

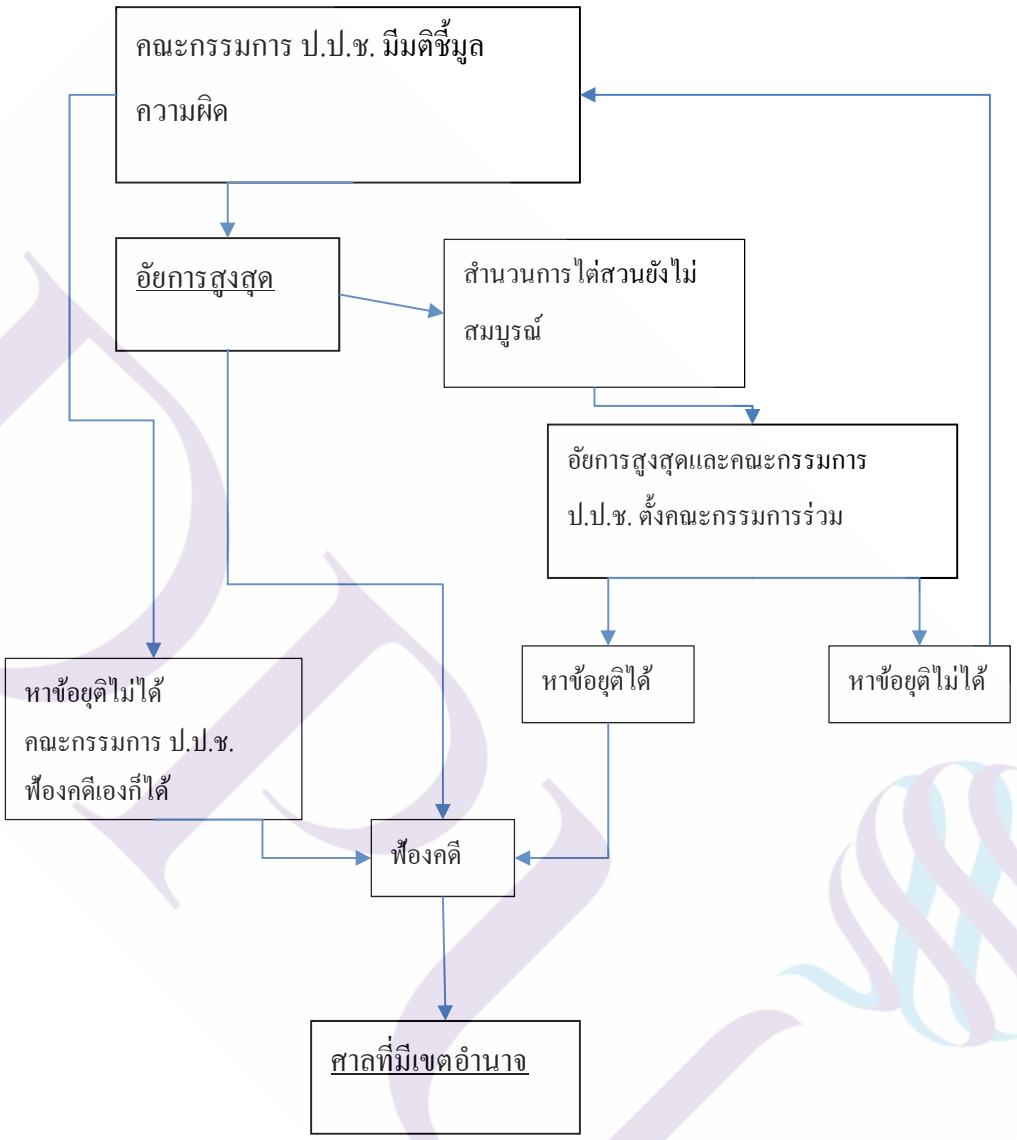
จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลที่มีเขตอำนาจ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[9] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 88.

[10] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (1) และมาตรา 93.

[11] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 93 วรรคสอง ประกอบมาตรา 77.



ภาพที่ 2 สรุปขั้นตอน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

4.1.5 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณี[12]

ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้[13]

ผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนก็ได้[14]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ

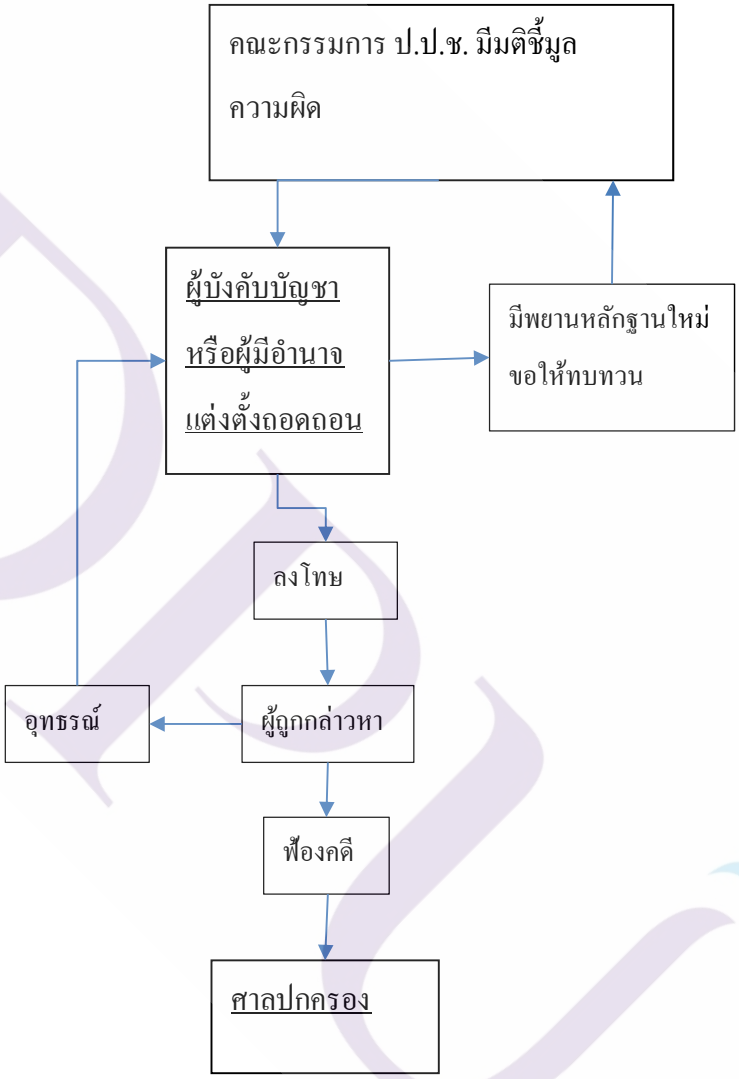
---

[12] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (2) และมาตรา 98.

[13] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 99.

[14] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 101.

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และศาลปกครอง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ภาพที่ 3 สรุปขั้นตอน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน

4.1.6 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

ปัจจุบันได้มีประกาศกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบทบัญญัติดังกล่าว ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 พ.ศ. 2561 โดยปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3

ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ปัจจุบันมีการประกาศกำหนดตำแหน่งดังกล่าวตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 (9) พ.ศ. 2561 นอกจากนั้นได้ประกาศกำหนดตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2561

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย[15]

---

[15] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 และมาตรา 114 วรรคสอง (1).

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1.7 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน

ปัจจุบันได้มีประกาศกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบทบัญญัติดังกล่าว ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 103 พ.ศ. 2561 โดยปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อวินิจฉัย[16]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่

[16] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 114 วรรคสอง (2).

คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.1.8 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ

ร่ำรวยผิดปกติ คือ การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย[17]

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน[18]

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[19]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ มีองค์กรภายนอกถึง 2

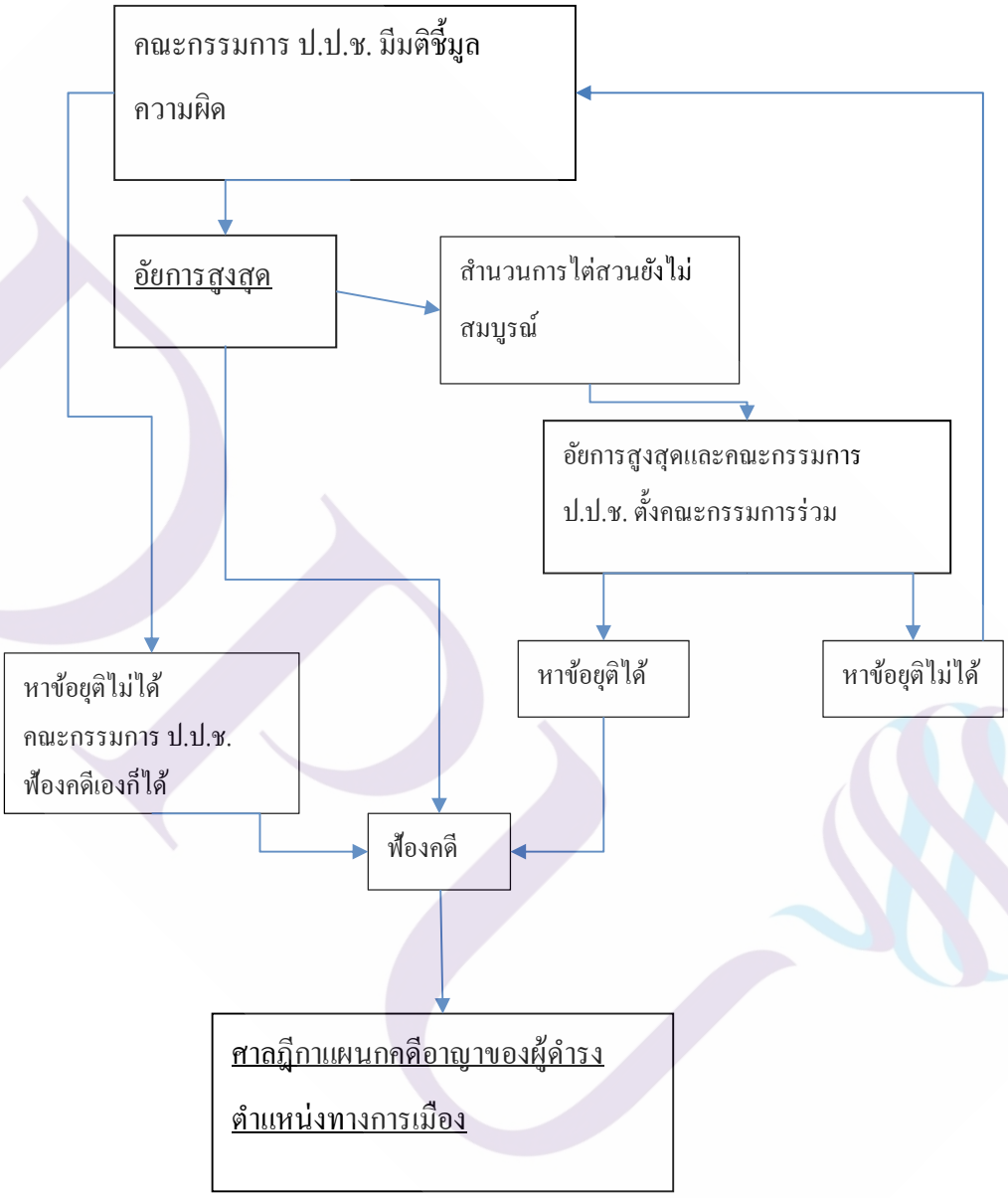
---

[17] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4.

[18] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118.

[19] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 119 ประกอบมาตรา 77.

องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ภาพที่ 4 สรุปขั้นตอน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ

4.1.9 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน[20]

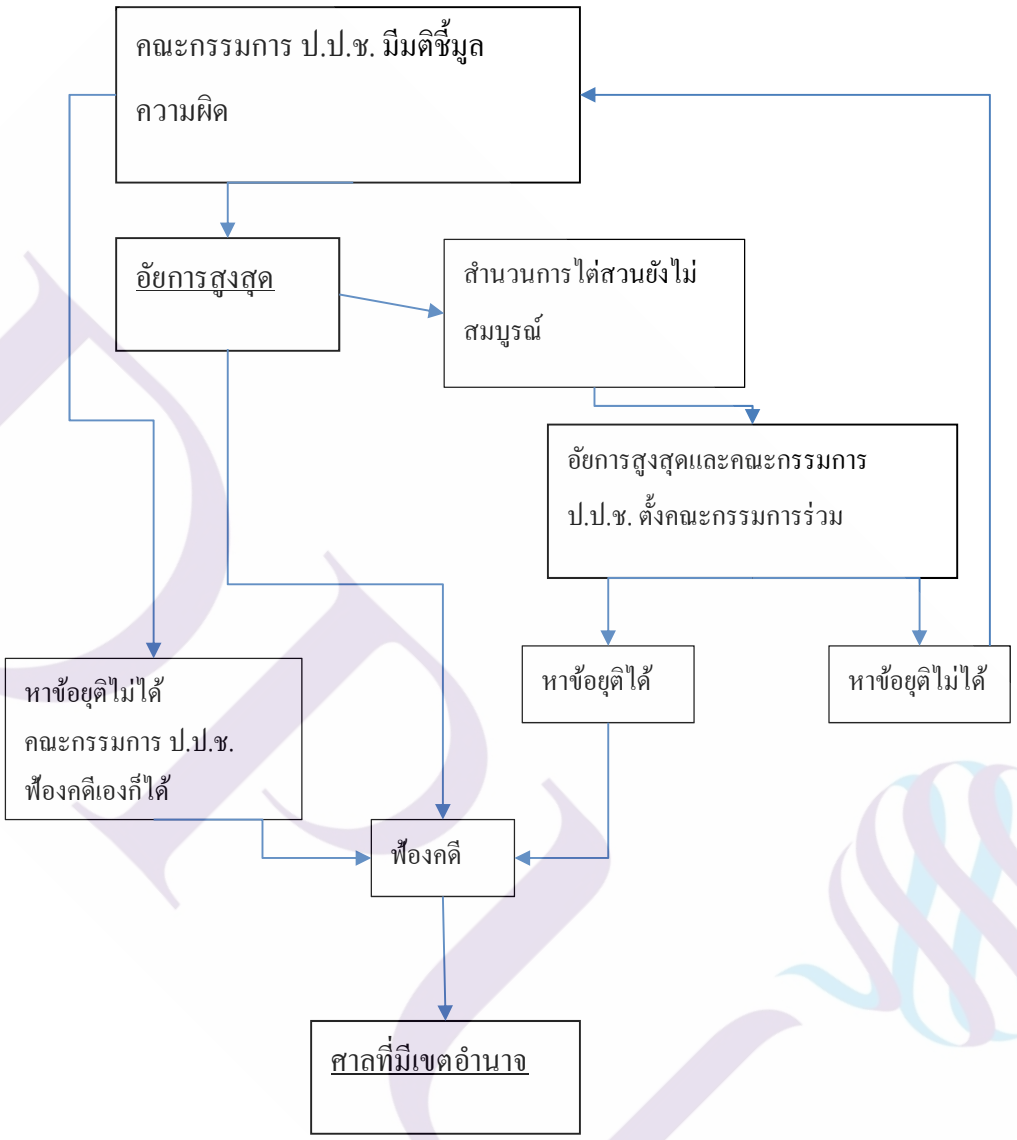
กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[21]

จะเห็นได้ว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[20] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 118.

[21] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122 ประกอบมาตรา 77 และมาตรา 119.



ภาพที่ 5 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

4.2 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.2.1 การใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา เป็นกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมอบหมายให้ตรวจสอบเรื่องกล่าวหา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรื่องกล่าวหานั้น โดยให้ดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดตามเรื่องกล่าวหาว่าผู้ถูกร้องเป็นบุคคลใด มีตำแหน่งหน้าที่ใด พ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ มีข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นประการใด มีพยานหลักฐานใดหรือบุคคลใดร่วมหรือสนับสนุนกระทำความผิด โดยอาจดำเนินการขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา บันทึกถ้อยคำบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขอทราบข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หน่วยงานเอกชนหรือองค์กร หรือจากบุคคลใด ๆ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหาและดำเนินการทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไป หรือจะสอบปากคำผู้ถูกร้องหรือบุคคลใดซึ่งอาจถูกสั่งให้ไต่สวนไว้ในฐานะผู้ให้ถ้อยคำด้วยก็ได้[22]

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่อง ในกรณีดังต่อไปนี้[23]

(1) มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป

เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรื่องกล่าวหาแล้วปรากฏว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไป

(2) ความผิดที่กล่าวหานั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[22] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33.

[23] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49.

เป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเรื่องกล่าวหาแล้วปรากฏว่าเรื่องกล่าวหาไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกับและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 คือ ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

(3) เป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1)

เรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาตามมาตรา 54 เป็นกรณีห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นกรณีเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหานั้นขึ้นพิจารณาก็ได้ หรือเป็นเรื่องที่ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร่ำรวยผิดปกติ

ส่วนเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาตามมาตรา 55 (1) เป็นกรณีเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา ซึ่งเป็นกรณีห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาโดยเด็ดขาด โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง อาจรับหรือยกขึ้นพิจารณาได้

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ นอกจากนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบคำสั่งดังกล่าว มีเพียงการให้อำนาจผู้กล่าวหาในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นเท่านั้น แต่ก็เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นเอง

4.3 การใช้อำนาจและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.1 การใช้อำนาจในการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อาจเกิดได้ทั้งในขั้นตอนการตรวจสอบเรื่องกล่าวหา การตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนเบื้องต้น และการไต่สวน โดยเป็นกรณีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรับฟังว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิด ซึ่งในขั้นตอนการตรวจสอบเรื่องกล่าวหา มติข้อกล่าวหาไม่มีมูลจะต่างจากคำสั่งไม่รับเรื่องในแง่การมีคำสั่งไม่รับเรื่องเป็นกรณีว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไป แต่มติข้อกล่าวหาไม่มีมูลเป็นกรณีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรับฟังว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิด

นอกจากในขั้นตอนการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาแล้วเห็นว่ามีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลในกรณีมีการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาแล้วปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไป และได้มีการตรวจสอบเบื้องต้น การไต่สวนเบื้องต้น และการไต่สวนเสร็จ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดก็มีอำนาจมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลได้

4.3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 58 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวนพ.ศ. 2561 ข้อ 87 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็นกรณีการดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 88

จะเห็นได้ว่า มติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบมติดังกล่าว มีเพียงการแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้กล่าวหาทราบ และเปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเท่านั้น นอกจากนั้น หากข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบ

จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้มีองค์กรภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่อำนาจในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจดังกล่าวโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง จนกระทั่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลย แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่มีบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายละเอียดดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	จำนวนองค์กรที่ตรวจสอบ	องค์กรผู้ตรวจสอบ
1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด		
1.1 ชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย	2 องค์กร	1. อัยการสูงสุด 2. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
1.2 ชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง	1 องค์กร	ศาลฎีกา
1.3 ชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ	1 องค์กร	ศาลรัฐธรรมนูญ
1.4 ชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน	2 องค์กร	1. อัยการสูงสุด 2. ศาลที่มีเขตอำนาจ
1.5 ชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน	2 องค์กร	1. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน 2. ศาลปกครอง

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	จำนวนองค์กรที่ตรวจสอบ	องค์กรผู้ตรวจสอบ
1.6 ชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน	1 องค์กร	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
1.7 ชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน	1 องค์กร	ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
1.8 ชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ	2 องค์กร	1. อัยการสูงสุด 2. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
1.9 ชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ	2 องค์กร	1. อัยการสูงสุด 2. ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	จำนวนองค์กรที่ตรวจสอบ	องค์กรผู้ตรวจสอบ
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา	ไม่มี	หมายเหตุ กรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ หากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้
3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล	ไม่มี	หมายเหตุ แจ้งมติดังกล่าวให้ผู้กล่าวหาทราบ และเปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบ แต่หากข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบ

4.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิด การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง และการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ล้วนมีหลักการเหมือนกันคือ การใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ก็ได้กำหนดหลักการให้ประชาชนเข้าถึงองค์กรต่อต้านการทุจริต และเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้การครอบงำจากผู้ใด จึงเห็นว่าองค์กรที่ควรเข้ามาตรวจสอบองค์กรปราบปรามการทุจริตควรเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ส่วนองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศที่ยกตัวอย่างในบทที่ 3 มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ Independent Commission Against Corruption เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (ICAC ฮ่องกง) เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง Corruption Practice Investigation Bureau สาธารณรัฐสิงคโปร์ (CPIB สิงคโปร์) เป็นองค์กรอิสระปฏิบัติการภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี และ Independent Commission Against Corruption รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย (ICAC นิวเซาท์เวลส์) เป็นองค์กรอิสระที่ปฏิบัติการภายใต้รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะเห็นได้ว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ยกตัวอย่างทั้งหมดมีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระแยกมาจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย แต่ความเป็นอิสระขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศแทบทุกขั้นตอนจะถูกควบคุมและตรวจสอบทั้งองค์กรภายในและ/หรือองค์กรภายนอก แม้กระทั่งบางประเทศเช่น Independent Commission Against Corruption เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็มีตัวแทนจากประชาชนเข้าร่วมใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของ ICAC ฮ่องกง ด้วย

ส่วนหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนการปฏิรูปประเทศมีแนวคิดเหมือนกันคือ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

4.4.1 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

ในการใช้อำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด องค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย มีหลักการอย่างเดียวกันคือมีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยในการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประเทศไทย มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหา อัยการสูงสุด องค์กรศาล แล้วแต่กรณี ส่วนหน่วยงาน ICAC ฮ่องกง คือ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และองค์กรศาล ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) และองค์กรศาล และหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด คือ หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) และองค์กรศาล ดังนั้น การใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย และองค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศทั้งหมด มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2 แล้ว

4.4.2 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ยกตัวอย่างทั้งหมดมีหลักการในการควบคุมและตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยในบางหน่วยงานเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก บางหน่วยงานถูกควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในหน่วยงาน นอกจากนั้น มีบางหน่วยงานที่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรงในการพิจารณาการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการขององค์กรปราบปรามการทุจริต โดยหน่วยงาน ICAC ฮ่องกง มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ คือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ซึ่งมีที่มาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ฝ่าย ICAC ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายยุติธรรม ฝ่ายปกครอง รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งมี

คุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ แต่มีองค์กรภายในหน่วยงาน CPIB คือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน (The Complaints Evaluation Committee) ที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการ CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณา เรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นได้เลยว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่ ส่วนหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ แต่มีองค์กรภายในหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ คือ คณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) ในการให้ความเห็นชอบในการรับหรือไม่รับดำเนินคดีต่อไป อีกทั้ง หากเป็นเรื่องที่รัฐสภาส่งมาให้ดำเนินการหน่วยงาน ICAC ต้องดำเนินการตามรัฐสภาเท่านั้น แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประเทศไทย ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ นอกจากนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวนพ.ศ. 2561 ข้อ 33 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่าหากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้ แต่ก็เป็นการทบทวนโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นเอง ดังนั้น การใช้อำนาจการในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2

4.4.3 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิดขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ยกตัวอย่างทั้งหมดมีหลักการในการควบคุมและตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยทั้งหมดเป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และมีบางหน่วยงานที่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรงในการพิจารณาการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดขององค์กรปราบปรามการทุจริต โดยหน่วยงาน ICAC ฮ่องกง มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ คณะกรรมการตรวจสอบ

การปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเดียวกันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ โดยมีผู้แทนจากภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการด้วย ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) ส่วนหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประเทศไทย ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิดโดยกฎหมายกำหนดไว้ โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงการแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้กล่าวหาทราบ และเปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเท่านั้น นอกจากนั้น หากข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบ ดังนั้น การใช้อำนาจการในการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2

กล่าวโดยสรุปคือหน่วยงานปราบปราบการทุจริตในต่างประเทศที่ยกตัวอย่างมีหลักการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกและองค์กรภายในหน่วยงานปราบปราบการทุจริตในทุกขั้นตอนของการใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดี การไม่รับเรื่อง หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจดำเนินคดีผู้กระทำความผิดทุกประเทศที่ยกตัวอย่างจะเป็นองค์กรอัยการและองค์กรศาล ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ มี 2 ประเทศที่ใช้องค์กรภายในหน่วยงานปราบปราบการทุจริตในการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์คือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน (The Complaints Evaluation Committee) และหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ คือ คณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) แต่หน่วยงาน ICAC ฮ่องกง ใช้องค์กรภายนอกที่มีตัวแทนจากประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการด้วย คือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ

ไม่ดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด มี 2 ประเทศที่ใช้องค์กรภายนอกคือองค์กรอัยการ คือ หน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ และหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ ส่วนหน่วยงาน ICAC ฮ่องกงใช้องค์กรภายนอกเดียวกันกับองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ คือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ที่มีตัวแทนจากประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหน่วยงาน ICAC ฮ่องกงใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด แต่เมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย มีหลักการควบคุมและตรวจสอบเพียงการใช้อำนาจในการดำเนินคดีหรือการมีมติชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น ส่วนการใช้อำนาจไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หรือการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดหรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล ไม่มีองค์กรภายนอกหรือองค์กรภายในเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในมิติของเรื่องกล่าวหาแต่อย่างใด และประชาชนไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจการไม่รับเรื่องหรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลแต่อย่างใด ซึ่งขัดกับหลักการควบคุมและตรวจสอบและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

กฎหมายในแต่ละประเทศ / องค์กรภายนอกที่มีอำนาจตรวจสอบ	กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance 1974 ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	กฎหมาย The Prevention of Corruption Act 1960 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์	กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ของประเทศไทย
กรณีใช้อำนาจดำเนินคดีผู้ถูกกล่าวหา	กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และองค์กรศาล	สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) และองค์กรศาล	หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) และองค์กรศาล	ผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหา, อัยการสูงสุด, องค์กรศาล แล้วแต่กรณี
กรณีใช้อำนาจไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการ	คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) *มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการ	ไม่มี แต่มีองค์การภายในคือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน (the Complaints Evaluation Committee)	ไม่มี แต่มีองค์การภายในคือ คณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) และให้แจ้งมติและเหตุผลให้ผู้กล่าวหาทราบ	
กรณีใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีด้วยเหตุคดีไม่มีมูล	คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) *มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการ	สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers)	หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions)	

4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

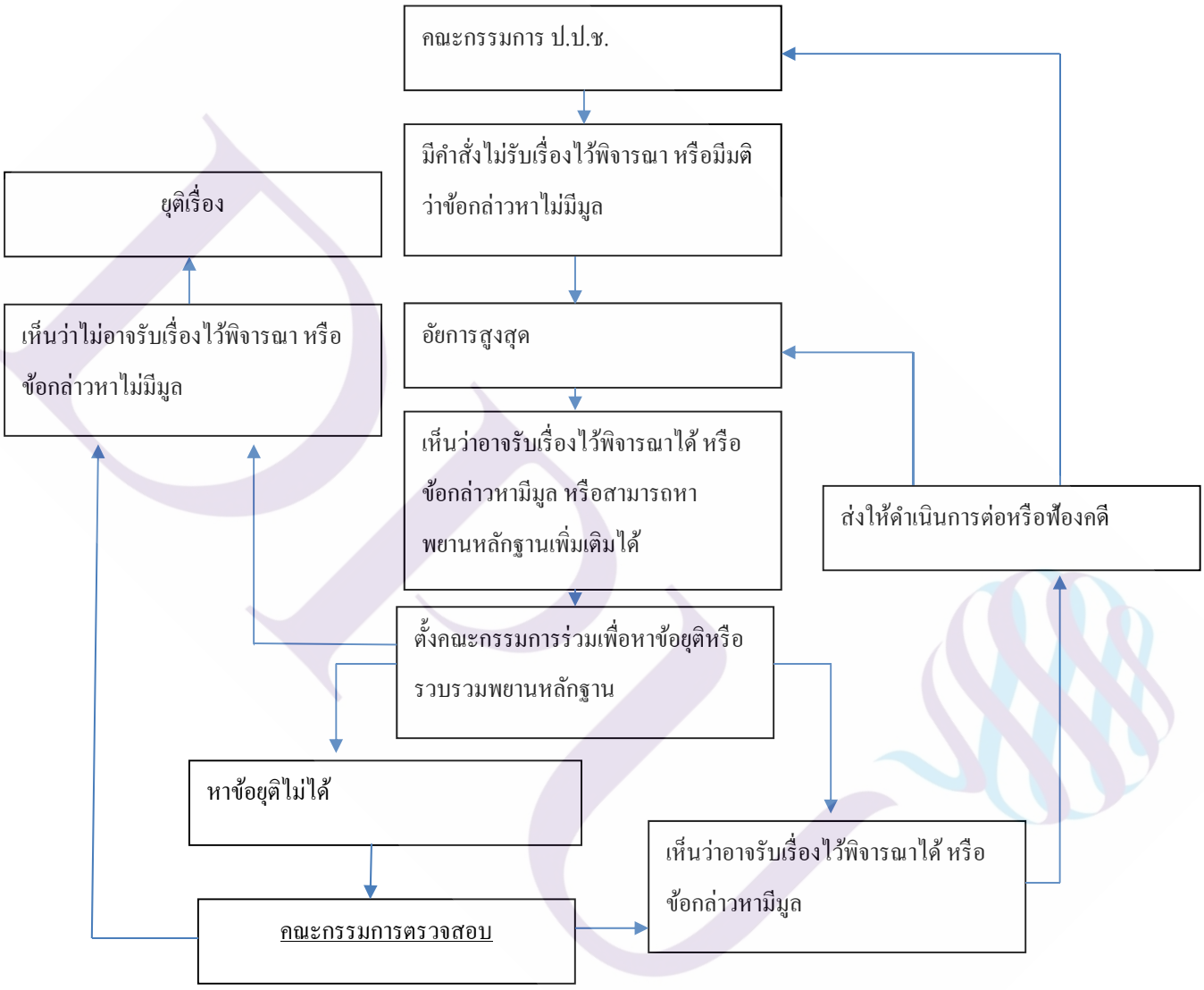
จากการศึกษาองค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยเปรียบเทียบกับองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศพบว่าองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมีหลักการควบคุมและตรวจสอบการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการและการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยองค์กรอัยการและ/หรือคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรภายในองค์กรปราบปรามการทุจริตนั่นเองหรือองค์กรภายนอกองค์กรปราบปรามการทุจริตเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยคณะกรรมการที่เข้ามาตรวจสอบนั้นอาจเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยให้มีองค์กรอัยการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องหรือมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล และเพื่อความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อชี้ขาดในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรอัยการเห็นต่างกัน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวให้มีตัวแทนประชาชนร่วมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมเอกสารประกอบและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอหรือไม่ หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของประเทศต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้นที่ให้องค์กรอัยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปราบปรามการทุจริต และต่อมาหากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอ ก็ให้อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อหาข้อยุติหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามที่อัยการสูงสุดเสนอ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรต่อต้านการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) และหากคณะกรรมการร่วมมีการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือมีมูลเพียงพอก็ให้

ดำเนินการต่อไปโดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีเองก็ได้หรือจะส่งกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ แต่หากคณะกรรมการร่วมหาข้อยุติไม่ได้ว่าเรื่องมีมูลหรือไม่ ก็ให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 9 คน โดยมีประธานกรรมการและกรรมการจำนวน 5 คน มาจากการคัดเลือกโดยรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนประชาชน โดยคัดเลือกจากประชาชนจากภูมิหลังมีอาชีพที่หลากหลายบนพื้นฐานของความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อสังคมที่ไม่เป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ตามหลักการของ ICAC ฮ่องกง และเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการทั่วไป และเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 4 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ต่อไปนี้ 1. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 3.อัยการสูงสุด 4. ปลัดสำนักนายก ตามหลักการของ ICAC ฮ่องกง โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดหาข้อยุติไม่ได้ว่าเรื่องมีมูลหรือไม่ เนื่องจากการยุติเรื่องในกรณีอื่นมีองค์กรอัยการตรวจสอบแล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วม ในการรวบรวมพยานหลักฐาน สั่งให้ส่งเอกสาร เรียกมาให้ถ้อยคำ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบพิจาณาแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาต่อไปหรือจะส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการเรื่องดังกล่าวก็ได้ หรือหากเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีก็ได้ โดยขั้นตอนมีดังภาพดังต่อไปนี้

<u>ภาพที่ 6</u> ขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามแนวทางการแก้ไขปัญหา



บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในส่วนของบทสุดท้ายผู้เขียนจะสรุปสาระสำคัญของบทต่าง ๆ ทั้งหมดไว้ในส่วนของบทสรุป ตั้งแต่แนวคิด และทฤษฎี การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สรุปการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ กล่าวคือ กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน กฎหมาย The Prevention of Corruption Act ขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act ขององค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย ทั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามแผนการปฏิรูปประเทศ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเทศไทย ทั้งการมีมติชี้มูลความผิด การมีคำสั่งไม่รับเรื่อง การมีมติข้อกล่าวหาตกไป ดังจะกล่าวในข้อ 5.1

ส่วนในข้อ 5.2 ผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดให้มีองค์กรภายนอกและประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักการสากล

5.1 บทสรุป

ในอดีตมีการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นกว้างขวางและเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงในประเทศไทย รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปราบปรามการทุจริตขึ้นในปี 2518 คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการดังกล่าวถูกครหาว่าเป็นเพียงเสือกระดาษ เพราะยังเป็นองค์กรที่ดำเนินการภายใต้รัฐบาล และยังไม่มีบทบังคับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามคำสั่งของตน ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีฐานะเป็นองค์กรอิสระทั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งยังคงหลักการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการปราบปรามเจ้าหน้าที่ทุจริตอย่างเด็ดขาด และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างกว้างขวาง และมีบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่รุนแรง อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้มีหลักการการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีใช้อำนาจชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาไว้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรศาล หรือองค์กรอัยการ เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีใช้อำนาจไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา เช่น กรณีมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หรือกรณีมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล

แนวคิดเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีแนวคิดเริ่มตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และได้มีการพัฒนาแนวคิดดังกล่าวเรื่อยมา โดยหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป มีหลักการที่สำคัญคือ หลักนิติรัฐ คือการปกครองโดยกฎหมาย รัฐจะดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับให้กระทำได้ หลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่าย

ตุลาการโดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจในอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด หลักการถ่วงดุลอำนาจ คือ การให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ในระหว่างองค์กร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร ซึ่งถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจ อันมีผลทำให้องค์กรแต่ละองค์กรต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใดแต่หลักการดังกล่าวอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คือจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือรัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ในเหตุผลที่ว่า เพื่อคุ้มครององค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และวันที่ 1 มีนาคม 2554 ตามลำดับกลไกการทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปราบปรามการทุจริตไว้ในมาตรา 5 ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม และมาตรา 14 ได้กำหนดให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล และภาคส่วนต่าง ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานต่อต้านการทุจริต ส่วนแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีแนวคิดมาจากโครงสร้างของระบบบริหาร

แบบดั้งเดิม มีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน จึงมีแนวคิดจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในการศึกษากระบวนการขั้นตอนที่ใช้ในการปราบปรามการทุจริตและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและตรวจสอบกระบวนการดังกล่าว รวมถึงองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ และเพื่อเปรียบเทียบกันประเทศไทย ผู้เขียนเน้นศึกษาองค์กรที่มีลักษณะการจัดตั้งองค์กรคล้ายกับประเทศไทย คือเป็นองค์กรอิสระ และเป็นองค์กรปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าสามารถปราบปรามการทุจริตอย่างได้ผล โดยมีดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ที่สำรวจโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปราบปรามการทุจริตทั้ง 3 ประเทศ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงทำงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง ส่วนองค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทำงานภายใต้รัฐสภา ส่วนด้านการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรนั้น องค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศทั้งสามประเทศดังกล่าวจะมีลักษณะการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรคล้าย ๆ กัน โดยจะมีหน่วยงานหลักคือ หน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต หน่วยงานด้านการป้องกันการทุจริต และหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ซึ่งองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ จะเน้นทั้งในด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้ความรู้หรือให้คำปรึกษา แต่องค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเน้นไปในด้านการปราบปรามการทุจริต สำหรับรูปแบบขั้นตอนในการปราบปรามการทุจริตอันเกี่ยวกับงานสืบสวนการกระทำทุจริตนั้น แต่ละองค์กรมีขั้นตอนในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดคล้าย ๆ กัน แค่แตกต่างกันในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องกล่าวหามาดำเนินการของแต่ละองค์กร ทุกองค์กรจะมีการกำหนดฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการรับและประเมินเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นก่อนว่าเรื่องนั้น ๆ อยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์กรหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ดำเนินการต่อหรือไม่ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริต นอกจากนี้ ทุกองค์กรจะแยกอำนาจในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานออกจากอำนาจในการฟ้องร้องคดีกับผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ เมื่อสืบสวนการกระทำความผิดแล้วเสร็จ ทั้งองค์กร ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง องค์กร CPIB ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และองค์กร ICAC ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ไม่มีอำนาจฟ้องคดี

ด้วยตนเอง อำนาจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดขึ้นอยู่กับองค์กรอัยการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกันโดยไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง และเป็นไปตามความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์กร ส่วนการดำเนินการกับการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น สำนักงาน ICAC ของฮ่องกงและสำนักงาน CPIB ต่างมีอำนาจสืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่สำนักงาน ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น กฎหมายให้อำนาจแค่สืบสวนการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิด หน่วยงาน ICAC ฮ่องกง คือ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และองค์กรศาล ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) และองค์กรศาล และหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด คือ หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) และองค์กรศาล ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่อง หน่วยงาน ICAC ฮ่องกง มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ คือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ซึ่งมีที่มาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ฝ่าย ICAC ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายยุติธรรม ฝ่ายปกครอง รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชนซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ แต่มีองค์กรภายในหน่วยงาน CPIB คือ คณะกรรมการประเมินเรื่องร้องเรียน (The Complaints Evaluation Committee) ที่แต่งตั้งโดยผู้อำนวยการ CPIB ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นได้เลยว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจของสำนักงาน CPIB หรือไม่ ส่วนหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ ไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ แต่มีองค์กรภายในหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ คือ คณะกรรมการประเมิน (The ICAC Assessment Panel) ในการให้ความเห็นชอบในการรับหรือไม่รับดำเนินคดีต่อไป อีกทั้ง หากเป็นเรื่องที่รัฐสภาส่งมาให้ดำเนินการ หน่วยงาน ICAC ต้องดำเนินการตามรัฐสภาเท่านั้น ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล หน่วยงาน ICAC ฮ่องกง มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเดียวกันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ โดยมีผู้แทนจากภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการด้วย

ส่วนหน่วยงาน CPIB สิงคโปร์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ สำนักงานอัยการสูงสุด (The Attorney-General's Chambers) ส่วนหน่วยงาน ICAC นิวเซาท์เวลส์ มีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิด คือ หัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรปราบปรามการทุจริตของทั้งสามประเทศได้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวในแทบทุกขั้นตอนการดำเนินการ ทั้งในการใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิด อำนาจในการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการ หรืออำนาจการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏคำปรารภในตอนหนึ่งคือการให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรม และบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐ หมวด 5 มาตรา 63 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ หมวด 6 มาตรา 78 หมวด 16 เรื่อง การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง มาตรา 258 ก. (1) มีหลักการให้องค์กรอิสระต้องถูกตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต เที่ยงธรรม ขององค์กรอิสระ โดยมีหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีมาตรการเพิ่มเติมคือมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ไว้สูง ให้มีคณะกรรมการพิเศษในการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่ง กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมโดยเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะผู้ไต่สวนอิสระในการไต่สวนกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กระทำผิด เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตตามแผนการปฏิรูปประเทศ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 ในแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ 10 การมีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้มีการกำหนดแผนการปฏิรูปประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้ประชาชนหรือเครือข่ายประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว

มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561 ในมิติการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ซึ่งได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไว้สูงกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทั่วไป และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว อีกทั้งยังกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมิติการตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหา กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ปรากฏว่ามีองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา องค์กรอัยการ องค์กรศาล เป็นต้น โดยแบ่งตามประเภทของเรื่องกล่าวหา ดังนี้

1. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีองค์กรภายนอก 2 องค์กรเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกา เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ มีองค์กรภายนอก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลที่มีเขตอำนาจ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และศาลปกครอง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

6. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

7. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน มีองค์กรภายนอก คือ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

8. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

9. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน มีองค์กรภายนอกถึง 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดเพียงเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ นอกจากนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวนพ.ศ. 2561 ข้อ 33 ได้กำหนดเพิ่มเติมว่า หากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นได้

ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดเพียงเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเท่านั้น

เมื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดของทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย และองค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศทั้งหมด มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2 แล้ว ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ยกตัวอย่างทั้งหมดมีหลักการในการควบคุมและตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยในบางหน่วยงานเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก บางหน่วยงานถูกควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายในหน่วยงาน นอกจากนั้น มีบางหน่วยงานที่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรงในการพิจารณาการไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการขององค์กรปราบปรามการทุจริต แต่การใช้อำนาจการในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ของประเทศไทย ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2 ส่วนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบใช้อำนาจการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเนื่องจากไม่มีมูลความผิดขององค์กรปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศที่ยกตัวอย่างทั้งหมดมีหลักการในการควบคุมและตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยทั้งหมดเป็นการควบคุมและตรวจตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และมีบางหน่วยงานที่มีหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมใช้อำนาจโดยตรงในการพิจารณาการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดขององค์กรปราบปรามการทุจริต แต่การใช้อำนาจการในการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทที่ 2

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ล้วนมีหลักการเหมือนกันคือ การใช้อำนาจรัฐต้องถูกตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแผนการปฏิรูปประเทศ ก็ได้กำหนดหลักการให้ประชาชนเข้าถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้การครอบงำจากผู้ใด จึงเห็นว่าองค์กรที่ควรเข้ามาตรวจสอบองค์กรปราบปรามการทุจริตควรเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าองค์กร ICAC ฮ่องกง มีมาตรการการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลคือ คณะกรรมการ

ตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม (Operations Review Committee) ที่มีลักษณะครบถ้วนดังที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรปราบปรามการทุจริต และมีประชาชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวและเป็นหลักในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากประธานและกรรมการส่วนใหญ่มาจากประชาชน จึงเห็นว่าประเทศไทยสามารถนำมาตรการการตรวจสอบของ ICAC ฮ่องกงดังกล่าวมาเป็นต้นแบบในการเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ นอกจากนั้น ในการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลขององค์กรปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศทั้งหมดมีองค์กรอัยการเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบดังกล่าว จึงเห็นว่าในเบื้องต้นควรให้องค์กรอัยการเป็นผู้ตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนองค์กรที่มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการนั้น เห็นว่าควรให้เข้ามาร่วมตรวจสอบเมื่อองค์กรอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติได้ ส่วนองค์กรที่มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการนั้น เห็นว่าควรมี 9 คน เท่ากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเห็นว่าควรมีประธานและกรรมการมาจากประชาชนซึ่งต้องไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน 5 คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด และคัดเลือกโดยรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชน ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 4 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามแบบอย่างของ ICAC ฮ่องกง ซึ่งมีตำแหน่งดังต่อไปนี้ 1. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 3.อัยการสูงสุด 4. ปลัดสำนักนายก

ส่วนขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจการมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หรือการมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมเอกสารประกอบและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอหรือไม่ หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของประเทศต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้นที่ให้องค์กรอัยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปราบปรามการทุจริต และต่อมาหากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอ ก็ให้อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อหาข้อยุติหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามที่อัยการสูงสุดเสนอ และหากคณะกรรมการร่วมมีการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือมีมูลเพียงพอก็ให้ดำเนินการต่อไปโดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีเองก็ได้หรือจะส่งกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการก็ได้

แต่หากคณะกรรมการร่วมหาข้อยุติไม่ได้ว่าเรื่องมีมูลหรือไม่ ก็ให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อไป โดยคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานมีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วม ในการรวบรวมพยานหลักฐาน สั่งให้ส่งเอกสาร เรียกมาให้ถ้อยคำ เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบพิจาณาแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือหากพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องไว้พิจารณาต่อไปหรือจะส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการเรื่องดังกล่าวก็ได้ หรือหากเห็นว่าคดีมีมูลก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีก็ได้

ในส่วนของข้อเสนอแนะ ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง โดยจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยประธานและกรรมการรวม 9 คน ซึ่งประธานและกรรมการรวม 5 คน มีที่มาจากประชาชนที่มิใช้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คัดเลือกโดยรัฐสภา ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 4 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งดังนี้ 1. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 3.อัยการสูงสุด 4. ปลัดสำนักนายก และให้คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานมีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตกลงกันไม่ได้ โดยให้มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดียวกับคณะกรรมการร่วม และมีอำนาจยุติเรื่องกรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการดำเนินการเรื่องกล่าวหาต่อไป กรณีพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหามีมูล นอกจากนั้น ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเพิ่มเติมกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องและหรือมีมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมเอกสารประกอบและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอหรือไม่ หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของประเทศต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้นที่ให้องค์กรอัยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปราบปรามการทุจริต และต่อมาหากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอ ก็ให้อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อหาข้อยุติหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามที่อัยการสูงสุดเสนอ และหากคณะกรรมการร่วมมีการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า

เรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือมีมูลเพียงพอก็ให้ดำเนินการต่อไปโดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีเองก็ได้หรือจะส่งกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการก็ได้ แต่หากคณะกรรมการร่วมหาข้อยุติไม่ได้ว่าเรื่องมีมูลหรือไม่ ก็ให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อไป โดยมีรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1. เพิ่มเติมมาตรา 4 โดยเพิ่มบทนิยามคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ดังนี้

"คณะกรรมการตรวจสอบ" หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน

2. เพิ่มเติมในส่วนที่ 3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน กำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ดังนี้

มาตรา 45/1 ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ โดยให้สำนักงานเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งประธานและกรรมการห้าคน แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คัดเลือกโดยรัฐสภา โดยประธานและกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ซึ่งได้รับการสรรหาตามมาตรา 9 และคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับแก่กรรมการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นกรรมการตรวจสอบโดยตำแหน่ง

(1) เลขาธิการ

(2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

(3) อัยการสูงสุด

(4) ปลัดสำนักนายก

มาตรา 45/2 ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบสำนวนคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล และคณะกรรมการร่วมหาข้อยุติไม่ได้ โดยพิจารณายุติเรื่องหรือส่งสำนวนคดีอาญาให้คณะกรรมการหรืออัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

3. เพิ่มเติมขั้นตอนการตรวจสอบการมีคำสั่งไม่รับเรื่องและมติข้อกล่าวหาไม่มีมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นองค์กรแรกในการตรวจสอบ และคณะกรรมการตรวจสอบตรวจสอบเมื่อองค์กรอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติได้ ดังนี้

มาตรา 45/3 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา 49 หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลตามมาตรา 58 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดตรวจสอบว่าเห็นควรยุติเรื่องดังกล่าวหรือไม่

มาตรา 45/4 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 45/3 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเรื่องดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสามารถรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการได้ หรือสำนวนการไต่สวนมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุเหตุผลให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อหาข้อยุติหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามที่อัยการสูงสุดเสนอให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย หากคณะกรรมการร่วมมีการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วหาข้อยุติได้ หากเห็นว่าไม่อาจรับเรื่องไว้ดำเนินการได้ หรือเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง หรือหากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอก็ให้ดำเนินการต่อไปโดยอัยการสูงสุดจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีเองก็ได้หรือจะส่งสำนวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการก็ได้

มาตรา 45/5 ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังคณะกรรมการตรวจสอบตรวจสอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบตรวจสอบว่าสามารถรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการหรือไม่ หรือสำนวนการไต่สวนมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอหรือไม่ โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ทั้งนี้ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) (3) และ (4) ด้วย

หากคณะกรรมการตรวจสอบเห็นว่าไม่อาจรับเรื่องไว้ดำเนินการได้ หรือเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลความผิดก็ให้ยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าสามารถรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการได้ หรือสำนวนการไต่สวนมีมูลเพียงพอให้ดำเนินการต่อไปหรืออาจมีพยานหลักฐานอื่นใดที่ทำให้เรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอ ให้ส่งสำนวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุดดำเนินการตามมติของคณะกรรมการตรวจสอบต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์ , 2540.

เชาวนะ ไตรมาศ. “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่.” ในรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 2: ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

ณวัฒน์ ศรีปัดถา. “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538.

บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. “:อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดอันมีมูลฐานความผิดทางวินัย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของฝ่ายบริหารภายใต้หลักนิติรัฐ. ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 3: ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2544.

โภคิน พลกุล. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561.

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. รายงานประจำปีงบประมาณ 2560. สำนักงาน ป.ป.ช. นนทบุรี : สำนักงาน ป.ป.ช., 2561.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำทางปกครอง. ในเอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543. ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2543.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับศาลปกครอง ฉบับที่ 14. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ, 2538.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. นิติรัฐ: ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2540.

วิษณุ วรัญญู. รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย [คพป.], 2538.

คณะผู้วิจัย. “สรุปสาระสำคัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2551.

ภาษาต่างประเทศ

Case of Proclamations (1610).12 Co. Rep. 74.

Decker. G. & Wirth. M. Das politische system grossbritaniens. Berlin : Wissenschaftlicher Autoren, 1982.

Dicey. A. V.. Introduction to the study of the law of the constitution (1885). London : Macmillan, 1959

Dr. Bonham’s Case (1610).8 Co. Rep. 114.

Fleiner. T.. Fleine. L. R. B & Hänni. P.. Allgemeine staatslehre. Berlin-Heidelberg : Springer, 2004.

Fuller. L. L.. The morality of law. Revised Edition. New Haven : Yale University Press, 1969.

Loewenstein. K.. Political power and the government process. Chicago : The University of Chicago Press, 1957

Vile. M. J. C.. Constitutionalism and the separation of power. Oxford : Clarendon Press, 1967.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Corruption Practice Investigation Bureau. “Introduction.” [Online] Accessed: 3 January 2020. Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/introduction.

Corruption Practice Investigation Bureau. “Management of Corruption Complaints” [Online] Accessed: 3 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-corruption/management-of-corruption-complaints.

Corruption Practice Investigation Bureau. “Organisation Structure” [Online] Accessed: 2 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/our-work/organisational-structure.

Corruption Practice Investigation Bureau. “Other Organisation Cpib Works with During Investigation.” [Online] Accessed: 3 January 2020 Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-us/organisations-we-work-closely.

Corruption Practice Investigation Bureau. “Our Heritage.” [Online] Accessed: 2 January 2020. Available from: https://www.cpib.gov.sg/about-cpib/our-heritage.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Advisory Committee on Corruption.” [Online] Accessed:25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/acoc/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Balancing Forces.” [Online] Accessed: : 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/check/balance/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Brief History.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/tc/about/history/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Checks and Balances.” [Online] Accessed:25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/acoc/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Citizens Advisory Committee on Community Relation.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/caccr/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Corruption Prevention advisory Committee.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/cpac/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Investigation.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/en/ops/work/op/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Legal Empower.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from:https://www.icac.org.hk/en/about/power/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Operations Review Committee.” [Online] Accessed:25 December 2019. Available from:: https://www.icac.org.hk/en/check/advisory/orc/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Organisation Structure.”[Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/tc/about/struct/index.html.

Hong Kong Independent Commission Against Corruption. “Statutory Duty.” [Online] Accessed: 25 December 2019. Available from: https://www.icac.org.hk/en/cpd/duty/index.html.

ICAC New South Wales. “Accountability Mechanism.” [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/independence-and-accountability/accountability-mechanisms.

ICAC New South Wales. “History.” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac /overview/history.

ICAC New South Wales. “How the lcac Manages Reports of Corrupt Conduct” [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/reporting/how-and-what-to-report/how-the-icac-manages-reports-of-corrupt-conduct.

ICAC New South Wales. “Investigation Process.” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/investigations/investigation-process.

ICAC New South Wales. “Organizational Structure.” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/organisational-structure[1] ICAC New South Wales. “Functions of the lcac.” [Online] Accessed:

4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/ about-the-nsw-icac /overview/functions-of-the-icac.

ICAC New South Wales. “Overview.” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.icac.nsw.gov.au/about-the-nsw-icac/overview.

Jeremy Lo Kwok-chung. [Online].. “Combatting Corruption in Hong Kong.” [Online] Accessed: 5 November 2016. Available from: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No77/No77_05VE_Kwok-chung1.pdf.

John Pritchard. “Introduction to the New South Wales Independent Commission against Corruption.” [Online] Accessed: 4 January 2020. Available from: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No69/No69_24VE_Pritchard1.pdf.

Koh Teck Hin. “Investigation and Prosecution of Corruption Offences.” [Online] Accessed: 2 January 2020. Available from: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No83/No83_18VE_Koh2.pdf.

Office of The Inspector of the Independent Commission Against Corruption. “Role.” [Online] Accessed: 5 January 2020. Available from: https://www.oiicac.nsw.gov.au/.

Transparent International. “Table of Results: Corruption Perceptions Index 2018.” [Online] Accessed: 22 December 2019. Available from: https://www.transparency.org/cpi2018.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติธรรม (The rule of law)”. สืบค้นจาก http://www.enlightened-jurists.org/page/100/The-Rule-of-Law.html เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2562.

“อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต”. สืบค้นจาก http://www.mfa.go.th/acc/th/news/6825/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต-(Uni.html เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นพฤทธิ์ อุนจะนำ
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2554 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2555 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2555 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 65
ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานปัจจุบัน	พนักงานไต่สวน ระดับต้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ