

บทความวิจัย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ:
ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

Constitutional Independent Agencies and Inspection of the
Use of State Power: A Case Study of the National Anti-
Corruption Commission

ไพโรจน์ มณีอ่อน¹

Pairoj Manee-on²

เลขที่ 99/730 หมู่บ้านประดับดาว 7 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าอิฐ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120.

No.99/730 Pradubdao Village 7 Village No. 1 Tha-it Sub-district
Pak kret District Nonthaburi Province, 11120.

* Corresponding author E-mail: rojer17@gmail.com

วันที่รับบทความ : 2 ตุลาคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 22 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 7 ธันวาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สำนักงานกฎหมายโรจศิริพร พ.ศ. 2566

¹ พลตรี ไพโรจน์ มณีอ่อน ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา ลำดับ 092 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

² Major General Pairoj Manee-on, Expert to member of the Senate No. 092, The Secretariat of the Senate

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาบทบาท หน้าที่ อำนาจ และสถานะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ (3) นำเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า การกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาจมีความไม่มั่นคง เนื่องจากมีกลุ่มที่เสียประโยชน์ต้องการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพบว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีปัญหาบางประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดระยะเวลาในการไต่สวนที่ยาวนาน การไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการให้ประชาชนทราบ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดหลักการเรื่ององค์กรอิสระไว้อย่างกว้าง ๆ การจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระ ให้จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เกี่ยวกับการไต่สวน การดำเนินการต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกดำเนินคดีร่วมกับผู้บังคับบัญชาสามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนได้ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

คำสำคัญ: องค์การอิสระ, การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ, การทุจริตคอร์รัปชัน,
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ABSTRACT

The research article's objectives are to (1) study the National Anti-Corruption Commission's functions, responsibilities, power and status according to the Kingdom of Thailand's Constitution, B.E. 2560 (2017), (2) assess issues with the commission's use of its authority according to the Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561 (2018), and (3) offer guidelines for amending relevant laws.

The study found that the establishment of an independent agency in accordance with the constitution could be instable due to the efforts of disadvantaged parties to curtail the authority of the National Anti-Corruption Commission. Additionally, it was revealed that the anti-corruption law had certain issues that could impede the efficient implementation of the law, including the protracted nature of the investigation and the prosecutor officials' and justice and administrative court judges' assets and liabilities not being disclosed to the public.

The researcher has recommended amending the Kingdom of Thailand's 2017 Constitution by defining extensive guidelines for determining the nature of Independent Agencies to be established by the act and its amendments, the 2018 Organic Act on Anti-Corruption regarding the investigation, prosecution of accused political office holders and government officials, filing an asset and liability accounts, disclosure of asset and liability accounts, permitting prosecuted officials and their superiors to

refer witnesses in the investigation, and changing the National Anti-Corruption Commission's inspection and investigation regulations, B.E. 2561 (2018), to ensure the accused is entitled to accompany with another person or lawyer to give testimony to the official.

Keywords: Independent Organization, Inspection of the Use of State Power, Corruption, National Anti-Corruption Commission

1. ความนำ

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวรมาแล้ว จำนวน 20 ฉบับ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของปวงชนชาวไทย และเพื่อป้องกันมิให้อำนาจอธิปไตยอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงมีการบัญญัติให้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย ได้แก่ องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล นอกจากนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้มืองค์กรอิสระขึ้นโดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Checks and Balances) และป้องกันมิให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐหรือนิติธรรมเป็นหลักในการปกครองประเทศ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2564, หน้า 1)

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มีจำนวน 5 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215-247

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะ ตามความในมาตรา 234 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมายังปรากฏกระแสวิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติงานไปในทางลบหลายกรณี จากภาคสื่อภาคประชาชน ตลอดจนในวงการนักวิชาการอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น กรณี นาฬิกาห루ของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง เป็นต้น (BBC NEWS ไทย, 2561)

ด้วยเหตุดังกล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาท หน้าที่และสถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมายลำดับรอง ที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ ทั้งการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตลอดถึงแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

2. ความหมาย ความเป็นมา และความสำคัญขององค์กรอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นสถาบันทางการบริหารที่เกิดขึ้นแล้วในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เกิดมีขึ้นอย่างแท้จริง (วิชณุ วรรณูญ, 2538, หน้า 6)

2.1 ความหมายขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ มีความหมายว่า องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ ที่มีหลักประกันกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือฝ่ายบริหารหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (นพดล เสงเจริญ, 2548, หน้า 43)

2.2 ความเป็นมาขององค์กรอิสระ

แนวความคิดเรื่ององค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั้นพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรรูปแบบใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 เรียกว่า Independent Regulatory Agency (IRA) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการธุรกิจการค้าระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และจากความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาทำให้ประเทศอื่น ๆ นำเอาแนวความคิดนี้ไปปรับใช้ในประเทศของตนบ้าง เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (วิชณุ วรรณูญ, 2538, หน้า 7-8)

2.3 ความสำคัญ/ความจำเป็นขององค์กรอิสระ

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองจำเป็นที่ต้องมีกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งเดิมเป็นภารกิจของฝ่ายตุลาการ แต่ที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม (นพดล เสงเจริญ, 2548, หน้า 44-45)

3. องค์กรอิสระของรัฐต่างประเทศ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ริเริ่มนำแนวความคิดเรื่ององค์กรรูปแบบใหม่ที่เป็นอิสระมาใช้ในการแก้ปัญหาสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศจนสามารถแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง เมื่อปรากฏผลเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมโลกถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กรอิสระดังกล่าว ทำให้ประเทศอื่น ๆ นำไปปรับใช้ภายในประเทศของตนบ้าง (วิชญ์ วรปัญญา, 2538, หน้า 16-17)

3.1 องค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1889 โดยเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า "Independent regulatory agencies" (IRAs) ทั้งนี้ สภาองเกรส (Congress) ได้ตราบัญญัติจัดตั้ง "Interstate Commerce Commission" (I.C.C.) โดยมีความประสงค์ที่จะให้กิจการบางอย่างมีความเป็นอิสระจากอำนาจของประธานาธิบดี (วิชญ์ วรปัญญา, 2538, หน้า 16-17)

3.1.1 ลักษณะทั่วไปขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระของสหรัฐอเมริกา มีหลากหลาย แต่มีลักษณะพิเศษร่วมกันบางประการ ได้แก่ (1) องค์กรเหล่านี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้โดยชัดเจน (2) การแต่งตั้งหรือคัดเลือกคณะบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ มักจะคำนึงถึงดุลยภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) ประธานขององค์กรอิสระเหล่านี้ปกติจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และ (4) จะมีมาตรการให้หลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้ โดยทั่วไปได้แก่ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้นานพอควรและให้เป็นได้วาระเดียว และการถอดถอนจะกระทำมิได้ เว้นแต่ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจน (Gentot, 1994, pp. 20-21)

3.1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

ความเป็นอิสระของ IRAs อาจพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระทางโครงสร้าง กำหนดให้องค์กรอิสระมีคณะผู้บริหารในรูปคณะกรรมการที่มีกรรมการเป็นจำนวนแน่นอนและไม่มีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนและมีวาระการดำรงตำแหน่งนานกว่าการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี การได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เว้นแต่มีเหตุอันควร และ (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน คือ การได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ องค์กรอิสระสามารถเสนอของบประมาณต่อสภาองเกรสได้โดยตรง (Breger, & Edles, 2000, p. 113)

3.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

เนื่องจากองค์กรอิสระ มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรจึงมีความหลากหลายและแตกต่างกัน เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบ ในการสอบสวนข้อเท็จจริง ในการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย และอำนาจในการเรียกให้ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน เป็นต้น (วิชญ์ วรรณ, 2538, หน้า 18)

3.1.4 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรอิสระ อาจกระทำได้ ดังนี้ (1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ภายหลังจากถูกทบทวนการกระทำทางปกครองแล้วสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้อีกชั้นหนึ่ง โดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (2) การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (Accountability) ด้วยการจัดทำรายงานประจำปีรายงานต่อรัฐสภาและรัฐสภาอาจควบคุมตรวจสอบโดยการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และ (3) ในบางกรณีประธานาธิบดีมีอำนาจในการควบคุมองค์กรอิสระ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการขององค์กรอิสระ เป็นต้น (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 16)

3.2 องค์กรอิสระของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

ประเทศสหราชอาณาจักร ได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ (IRAs) ของสหรัฐอเมริกามาใช้ โดยเรียกชื่อว่า "Quasi- government" หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "Quangos" องค์กรอิสระเหล่านี้ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโดยพระบรมราชโองการ (Royal Charter) หรือโดยคำสั่งรัฐมนตรี ในปัจจุบันองค์กร Quangos ได้มีการเรียกชื่อใหม่ว่า Non Department Public Bodies หรือ NDPBs (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 37-38)

3.2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของ NDPBs

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการของ NDPBs ต้องอยู่ภายใต้ Code of Practice กล่าวคือ (1) อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งเป็นของรัฐมนตรี โดยยึดถือหลักคุณธรรมและความสามารถ ผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการอิสระ (2) เปิดโอกาสให้ผู้สมัครอย่างเท่าเทียมกัน (3) คณะกรรมการต้องผูกพันภายใต้หลักบริการสาธารณะ และทำหน้าที่อย่างบูรณาการ (4) กระบวนการแต่งตั้งต้องมีความโปร่งใส และ (5) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 22-23)

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของ NDPBs

NDPBs มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจโดยตรง เช่น (1) อำนาจในการจัดหาเงินงบประมาณจากเงินสนับสนุนหรือจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และหรือการกู้ยืมและการให้ยืม (2) จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงินเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณะ (3) จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา (4) กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (5) ให้มีหลักเกณฑ์การฉีกกรรมการขององค์กรขาดคุณสมบัติจากการเป็นสมาชิกภาพในสภาผู้แทนราษฎร และ (6) หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (the Freedom of Information Act 2000) และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 23-25)

3.2.3 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ NDPBs

การควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของ NDPBs สามารถกระทำได้ ดังนี้ (1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ โดยศาลที่มีเขตอำนาจซึ่งเป็นศาลพิเศษชื่อว่า The Administrative Court ในระบบศาลยุติธรรม (2) การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (accountability) ได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปี (annual report) และบัญชีทางการเงินประจำปี (annual account) เสนอต่อรัฐสภาและรายงานต่อสาธารณะ และต้องจัดให้มีสัมมนาอย่างน้อยปีละครั้งให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับฟังได้ และ (3) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 25-28)

3.3 องค์กรอิสระของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสจัดรูปแบบโครงสร้างของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวซึ่ง “รัฐ” เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจสูงสุดและควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับชั้นมีหน่วยงานนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แต่รัฐก็ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานเหล่านั้นอยู่ แนวความคิดที่จะมีองค์กรอิสระโดยที่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อ

สถาบันตามรัฐธรรมนูญได้เลย จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจการดำรงอยู่ขององค์กร เช่นนี้ได้ (วิชญ์ วรญญู, 2538, หน้า 27-28)

3.3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรอิสระ

ฝรั่งเศสได้นำเอาแนวความคิดองค์กรอิสระ (IRAs) ของ สหรัฐอเมริกามาจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า “Autorités administratives indépendantes: A.A.I.” ซึ่งมีได้เป็นนิติบุคคล มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรแรก คือ คณะกรรมการว่าด้วยข่าวสารและเสรีภาพ (Commission nationale de l'informatique et des libertés หรือ C.N.I.L.) ในปี ค.ศ. 1978 มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลผลข้อมูล (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 39-40)

3.3.2 ลักษณะของความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ

ความเป็นอิสระขององค์กรอิสระอาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ (1) ความเป็นอิสระทางโครงสร้าง ที่บริหารงานในรูปกรรมการ เพื่อเป็นการคานอำนาจกันระหว่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งซึ่งก่อให้เกิดหลักประกันความเป็นอิสระ และเพื่อเป็นการประกันว่าคำวินิจฉัยในเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและถูกต้อง และ (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติในกฎหมายก่อตั้ง ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และได้รับการสนับสนุนทั้งทางกฎหมายและงบประมาณจากรัฐ (วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, 2544, หน้า 489-495)

3.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระจะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันไป ดังนี้ (1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (2) อำนาจในการกำหนดมาตรการเฉพาะบุคคล (3) อำนาจในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย (4) อำนาจในการสอบสวน

ข้อเท็จจริง (5) อำนาจในการลงโทษทางปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจลงโทษทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายทันที เช่น การส่งคำตักเตือน เป็นต้น และอำนาจลงโทษทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายทันที เช่น การลงโทษปรับซึ่งจำนวนเงินที่สูง เป็นต้น และ (6) อำนาจในการให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือการปฏิบัติต่าง ๆ (วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์, 2544, หน้า 495-501)

3.3.4 การควบคุมตรวจสอบองค์กรอิสระ

เนื่องจากในฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ ดังนั้น ในคดีปกครองศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ได้แก่ สภาแห่งรัฐหรือ Conseil d'Etat และต่อมาภายหลังเมื่อมีคดีมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้น (court of first instance) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (court of appeal) ขึ้นมา โดยที่สภาแห่งรัฐ จะทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด (ธนชัย มีโชค, 2548, หน้า 101-102)

4. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจมิได้อยู่ภายในขอบเขต เจื่อนใจ หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือกระทำโดยทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้ อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตน การกระทำดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

4.1 แนวคิดการตรวจสอบอำนาจรัฐ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เกิดจากการสละอำนาจอส่วนตัวของปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสังคม จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐ มิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจ

อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีขอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนนั้น ๆ (ยุทพร อิศรชัย, ม.ป.ป.)

4.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย จะยึดหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างแยกจากกันมิได้ กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐและขณะเดียวกันหลักนิติรัฐ ก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย จึงสามารถแบ่งหลักย่อยของหลัก นิติรัฐได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ และมีการถ่วงดุลกัน (check and balance) (2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อนเท่านั้น และ (3) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547)

4.3 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ที่ใช้อำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ในกรณีที่ขอให้หน่วยงานทางปกครองทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง และ

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ การควบคุมและตรวจสอบโดยรัฐสภา การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ (ยุทธพร อีสระชัย, ม.ป.ป.)

5. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 215 กำหนดให้องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจสรุปรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 คณะกรรมการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 217 ประกอบมาตรา 203 กำหนดว่า ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหาองค์กรละ 1 คนเป็นกรรมการ รวมคณะกรรมการสรรหาจำนวน 9 คน

สำหรับบุคคลผู้ได้รับการสรรหาจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ไม่มีลักษณะต้องห้าม และมีคุณสมบัติเฉพาะตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 216 ประกอบมาตรา 201, มาตรา 202, มาตรา 232

5.1.2 องค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2560) มาตรา 232, มาตรา 233 และ มาตรา 234 กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว จำนวน 7 ปี มีหน้าที่และอำนาจ ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และกำหนดให้บุคคลดังกล่าวยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา หน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดมาตรการ วิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561)

5.2.1 การไต่สวน

การไต่สวนเป็นวิธีการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำความผิด ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือไม่ เมื่อมีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตั้งพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) การกำหนดเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ที่ให้ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี ในกรณีที่มิเหตุจำเป็น อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องจำเป็นที่อาจขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดเวลาไต่สวน รวมทั้งที่อาจขยายระยะเวลาได้ดังกล่าวนับเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ในความรู้สึกรับของวิญญูชนทั่วไป

2) การลงโทษผู้รับผิดชอบในการไต่สวนที่ทำให้เรื่องที่รับไว้ขาดอายุความตามมาตรา 50 วรรคห้า ในกรณีที่ได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะขาดอายุความ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งยุติการดำเนินคดีอาญา และหากการขาดอายุความดังกล่าวเกิดจากความผิดพลาดของพลละเลยหรือประมาทเลินเล่อของผู้ใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อยกโทษ ผู้นั้นโดยเร็ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีส่วนทำให้เรื่องที่ได้รับไว้ดำเนินการต่อไปไม่ได้เพราะขาดอายุความดังกล่าวนี้ น่าจะถือว่าเป็นความผิดร้ายแรงที่ต้องลงโทษสถานหนัก

5.2.2 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ

ตามมาตรา 106 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการยกเว้น ให้ตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และอัยการ ไม่ต้องถูกเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบบุคคลดังกล่าวได้ว่า อาจมีกรณีเข้าข่ายกระทำทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่

5.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) กรณี การไม่ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พร้อมกับการส่งสำนวนการไต่สวน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปตามมาตรา 76 นั้นน่าจะไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

2) กรณีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง ตามมาตรา 82 ที่กำหนดว่า ในการฟ้องคดีอาญา หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไปนั้น น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งแทนหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14)

5.2.4 การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1) ตามมาตรา 130 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และการกำหนดระยะเวลาการยื่น แบบรายการอื่น ๆ รวมทั้งการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นไว้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลากว่า 5 ปี แต่ยังไม่ปรากฏพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกาศใช้แต่อย่างใด

2) กรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดเพราะผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำตามมาตรา 134 ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้วหรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบถึงเบาะแส ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้นให้เจ้าพนักงานผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีดังกล่าวส่วนมาก

ย่อมจะไม่มีโอกาสหรือไม่สะดวกที่จะหักท้วงเป็นหนังสือ เพื่อความยุติธรรมควรจะให้โอกาสผู้ได้บังคับบัญชาพยานบุคคลเข้าให้การกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ด้วย

5.3 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 (2561) เป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติในเรื่องการสอบสวนและ ไต่สวนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและเป็นธรรม พบว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

5.3.1 การตรวจสอบ

กรณี การตรวจสอบตามข้อ 33 วรรคห้า ที่กำหนดว่าถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่อง ให้ขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 90 วัน หากเกินระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอต่อกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครึ่งละไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้ง 3 ครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามสมควรต่อไป

กรณีนี้ อยู่ในขั้นตอนตรวจสอบว่าเรื่องกล่าวหาอันมีข้อมูลหรือรายละเอียดเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ซึ่งระเบียบนี้ให้ระยะเวลาในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ รวมระยะเวลาที่สามารถดำเนินการในเกณฑ์ปกติ คือ 450 วัน หรือประมาณ 1 ปี 3 เดือนซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานมากในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว

5.3.2 การห้ามบุคคลอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำ

กรณี ตามข้อ 38 ที่กำหนดว่า “ในการสอบปากคำ ห้ามมิให้พยานหรือผู้ร้องบันทึกเสียง ภาพ หรือภาพและเสียง... และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย...”

การห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว น่าจะเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามกระบวนการยุติธรรม (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 7/1, มาตรา 8)

6. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎ ระเบียบ คำสั่งและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว นำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

6.1 ปัญหาบทบาท และสถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากสถานการณ์ทางการเมืองในห้วงปัจจุบัน ได้มีพรรคการเมืองบางพรรคได้พยายามผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระไว้หรือไม่ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระอีกต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอิสระอื่นก็จะหมดสถานะทางกฎหมายไปโดยปริยาย

ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง อีกทั้งเกิดความยืดหยุ่นในการเพิ่มเติมองค์กรอิสระอื่น ๆ ขึ้นใหม่ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ ดร.วิชณุ วรัญญู ที่ดำเนินการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ในปี พ.ศ. 2538 ที่เสนอหนทางปฏิบัติในการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น (วิชณุ วรัญญู, 2538, หน้า 48-49)

จากการศึกษาองค์กรอิสระของต่างประเทศ พบว่า ในการจัดตั้งองค์กรอิสระของแต่ละประเทศนั้น จะเป็นการสถาปนาขึ้นโดยรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

6.2 ปัญหาความอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากปัญหาการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อกรณีนาฬิกาห루ของนักการเมืองระดับสูงที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ 5 ต่อ 3 เสียงว่าไม่มีความผิดกรณีจึงไต่สวนบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันเป็นเท็จ ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์ วิจัยของนักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปในวงกว้างต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมากดังกล่าวไปในทางลบ ส่งผลให้มีการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการเปิดเผยเอกสารในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ยุติ ดังที่ปรากฏในสื่อสาธารณะอย่างแพร่หลายติดต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง นับเป็นประเด็นปัญหาในด้านความอิสระ และความเป็นกลางของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว

จากการศึกษาองค์กรอิสระของต่างประเทศ พบว่า ในการพิจารณาว่าองค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ปราศจากการแทรกแซงก็คือ การที่ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะกรรมการขององค์กรอิสระออกจากตำแหน่ง ซึ่งเรียกว่าเป็นความอิสระทางโครงสร้าง ส่วนความอิสระในการดำเนินงานพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาล การได้มาและการบริหารงบประมาณที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ส่วนการรักษาความเป็นกลางพิจารณาได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการขององค์กรอิสระที่ตั้งอยู่บนหลักคุณธรรมและความสามารถ ประสิทธิภาพและคุณสมบัติที่เหมาะสม

สำหรับความอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็พิจารณาได้จากกระบวนการการสรรหาและแต่งตั้ง การถอดถอน

วาระการดำรงตำแหน่ง ความอิสระด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ จากหลักเกณฑ์ในการสรรหาจนได้ผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช. มีหลายขั้นตอน หลายระดับ ซึ่งดำเนินการด้วยความพิถีพิถันในการคัดกรอง ส่วนในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ก็เป็นหน้าที่ของประธานศาลฎีกา โดยผู้ที่จะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหาร ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการถอดถอนหรือลงโทษคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างใด อีกทั้ง กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเป็นเวลา 7 ปี ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องเกรงใจใคร ไม่ต้องพะวงว่า ถ้าปฏิบัติไม่ถูกใจผู้ใดแล้วอาจไม่ได้รับโอกาสให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่อีก จึงเป็นหลักประกันที่น่าเชื่อถือได้ระดับหนึ่งว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลางและเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หรือปัจจัยอื่น ๆ

ส่วนความอิสระด้านงบประมาณ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสำนักงบประมาณและมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรงในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561) มาตรา 153 สำหรับด้านการบริหาร งานบุคคล ก็มีอำนาจดำเนินการได้อย่างอิสระ เช่น การกำหนดโครงสร้างภายในองค์กร การสรรหาบุคคลากร การแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561) มาตรา 144

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับองค์การอิสระของต่างประเทศที่กล่าวแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี สังคมไทยเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์ และเป็นสังคมที่มีการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ ไปในทางที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมมาเป็นระยะเวลา

ยาวนานที่ยังฝังแน่นอยู่ อาจทำให้การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยลงมติของกรรมการ ป.ป.ช. บางคนมีความเอนเอียงกรณีที่บุคคลผู้มีอำนาจดังกล่าวถูกตรวจสอบก็เป็นได้

6.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจโดยสรุป คือ ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีกระบวนการที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้แก่ การไต่สวน และการกำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน สรุปประเด็นปัญหา ดังนี้

6.3.1 ปัญหาในกระบวนการไต่สวน

การไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายลำดับรอง มีบางประเด็นที่ควรต้องมีการทบทวนเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่

1) กรณี การกำหนดระยะเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสาม ที่กำหนดว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องไต่สวนต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการในการตรวจสอบข้อกล่าวหาของพนักงานเจ้าหน้าที่หลังจากลงทะเบียนรับคำกล่าวหาแล้ว ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่สวน สามารถใช้เวลาได้ถึง 450 วัน หรือประมาณ 1 ปี 3 เดือน (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน

พ.ศ. 2561, 2561) ข้อ 33 วรรคห้า เมื่อรวมกับระยะเวลาในการไต่สวน ตามมาตรา 48 แล้ว เป็นเวลาถึง 3 ปี 3 เดือนและอาจขยายระยะเวลาได้อีกเป็น 4 ปี 3 เดือน นับว่าเป็นเวลาที่นานเกินสมควร ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อผู้ถูกกล่าวหาและครอบครัว ในการดำเนินชีวิตด้วยความวิตกกังวลโดยยังไม่รู้ว่าตนเองจะถูกดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งการกำหนดให้มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่ยาวนานย่อมส่งผลต่อการคงอยู่และความสมบูรณ์ของข้อมูลและพยานหลักฐานสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังอาจมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการในภาพรวมจากประชาชนทั่วไป ที่เห็นว่าการดำเนินการมีความล่าช้า

ดังนั้น จึงควรแก้ไขระยะเวลาในการไต่สวนให้แล้วเสร็จไม่เกิน 1 ปี ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะออกไปได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 ปี

2) กรณีตามมาตรา 50 วรรคห้า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำให้การดำเนินการกับเรื่องที่รับไว้พิจารณาขาดอายุความซึ่งเกิดจากความผิด หรือจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อของผู้นั้นหรือกรรมการชุดนั้น ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้อีกต่อไป ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเป็นความผิดร้ายแรง ที่ต้องลงโทษผู้หนึ่งในสถานหนัก กล่าวคือ ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2561, 2561) ข้อ 65 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (2551) มาตรา 85 และมาตรา 87 จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษในกรณีนี้ไว้อย่างชัดเจน

3) กรณี การห้ามมิให้มีบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการสอบปากคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 “ข้อ 38” นั้น ควรจะต้องมีการทบทวน เนื่องจากผู้ถูกร้องอาจไม่เข้าใจหรือเข้าใจผิดในรายละเอียดในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ได้ให้สิทธิกับผู้ต้องหาในการนำทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการให้ปากคำหรือสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ในทุก

ขั้นตอน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1, มาตรา 8 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566) ดังนั้น การที่กำหนดห้ามบุคคลอื่นอยู่กับผู้ถูกร้องในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าว อาจเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ถูกร้องเกินความจำเป็น ควรมีการแก้ไขให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

6.3.2 ปัญหาการไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในการยุติธรรม

กรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ มาตรา 106 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว เว้นแต่ ตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และอัยการ ที่ไม่ถูกกำหนดให้ ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบ ซึ่งน่าจะไม่เหมาะสมและเป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง ควรให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ด้วย

6.4 ปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกี่ยวข้องข้อกำหนดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว พบว่ามีประเด็นปัญหาที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

6.4.1 ปัญหา การไม่ส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะให้พนักงานอัยการ

การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่ามีพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามทาแล้วให้ส่งสำนวนการไต่สวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องต่อ

ศาลต่อไป โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อยการสูงสุด ตามมาตรา 76 ในกรณีดังกล่าว เมื่อเทียบเคียงกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป พนักงานสอบสวนมีสิทธิที่จะควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ตั้งแต่แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ต้องหาทราบเป็นต้นไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 84/1 และเมื่อทำการสอบสวนแล้ว ถ้ามีความเห็นควรสั่งฟ้องจะต้องส่งสำนวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566) อีกทั้ง ในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนแล้วมีมติว่ากระทำความผิด จะต้องส่งสำนวนการไต่สวนให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญา พร้อมแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุดด้วย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) มาตรา 92

ดังนั้น การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะดังกล่าว ก็ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุดด้วย ทั้งนี้ เพื่ออัยการสูงสุดอาจต้องการข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติม หรือกำหนดมาตรการในการติดตามตัวได้โดยสะดวก และทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันเวลา ลดปัญหาดีชาดอายุความก่อนสั่งฟ้องได้ อีกทั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ อย่างเช่น กรณีการดำเนินการต่อบุคคลทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

6.4.2 ปัญหา ในการฟ้องคดีต่อศาลกรณีการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 82 ในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคล

อื่น กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป ในกรณีนี้ กฎหมายควรกำหนดให้พนักงานอัยการเรียกค่าเสียหายแทนหน่วยงานของรัฐไปด้วยเลย โดยกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพราะพนักงานอัยการมีหน้าที่ดำเนินการทางคดีให้กับหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนในกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายร่วมด้วยก็ควรกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายเข้ามาในคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย

ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ได้กำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐไว้ให้มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล... (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, 2553) มาตรา 14 สำหรับกรณีบุคคลอื่นที่เป็นเอกชนเป็นผู้เสียหาย ในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญากำหนดว่า ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตราย...หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2566)

6.4.3 ปัญหา การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับชำนาญการพิเศษลงมาต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 130 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ในมาตรา 42 มาตรา 103 และมาตรา 158 ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองลงมา ต้องยื่นบัญชี

ทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และในการกำหนดระยะเวลาการยื่น แบบรายการอื่นๆ รวมทั้งการเก็บรักษาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นไว้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การประกาศ ใช้แต่อย่างใด

เนื่องจากผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินตามมาตรา 130 นี้ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับชำนาญการพิเศษลงมา ซึ่งทั่วประเทศมีเป็นจำนวนมาก ในการดำเนินการแบบเหวี่ยงแหดังกล่าว ทำให้เสียเวลาและงบประมาณจำนวนมากโดยใช่เหตุ ควรพิจารณาเฉพาะผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการเงิน งบประมาณ ด้านกระบวนการ/ขั้นตอนในการตรวจสอบการอนุญาต/อนุมัติค่าของต่าง ๆ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สินหรือทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าหน่วยงาน จึงควรกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว เป็นผู้พิจารณาว่าจะให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินบ้าง

6.4.4 ปัญหา การไม่ให้โอกาสเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำ อ้างพยานบุคคลในการไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (2561) ตามมาตรา 134 กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้ง ...แล้ว ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ในการทักท้วงของผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนมากจะไม่มีโอกาสได้ทำคำโต้แย้งเป็นหนังสือได้ทัน ควรเพิ่มเติมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว สามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ว่า ตนได้ทักท้วงหรือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบด้วยวาจาแล้ว

7. บทส่งท้าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไว้จำนวน 5 องค์กร รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ได้มีพรรคการเมืองบางพรรคที่พยายามจะแก้ไขหรือร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ อาจทำให้หน้าที่และอำนาจและสถานะขององค์กรอิสระเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และองค์กรอิสระอื่นมีสถานะทางกฎหมายที่มั่นคง อีกทั้งเกิดความยืดหยุ่นในการเพิ่มเติมองค์กรอิสระขึ้นใหม่ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จากการศึกษาได้พบประเด็นปัญหาหลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับรองด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและภาพลักษณ์ที่ดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

7.1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ด้วยการกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ และการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นองค์กรอิสระบ้าง ก็ให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เป็นกรณี ๆ ไป

7.2 แนวทางแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 48” โดยควรแก้ไขระยะเวลาในการไต่สวนให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รวมแล้วไม่เกิน 2 ปี

2) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 50 บรรทัด” การลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทำให้การดำเนินการกับเรื่องที่ได้รับพิจารณาขาดอายุความซึ่งเกิดจากความผิดหรือประมาทเลินเล่อของผู้นั้น ให้ถือว่ามีความผิดอย่างร้ายแรง และควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษในกรณีนี้ไว้อย่างชัดเจน

3) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 76” ในกรณี หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาทุกรายไปรายงานตัวกับอัยการสูงสุด พร้อมกับการส่งรายงาน ส่วนคดีและความเห็นด้วย

4) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 82” ควรกำหนดให้พนักงานอัยการเรียกค่าเสียหายแทนหน่วยงานของรัฐด้วย ส่วนในกรณีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายก็ควรกำหนดให้สามารถยื่นคำร้องเรียกค่าเสียหายเข้ามาในคดีของพนักงานอัยการได้ด้วย

5) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 106” ควรกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการอัยการ ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

6) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติใน “มาตรา 130” โดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้พิจารณาและกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดบ้างที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อผู้บังคับบัญชา

7) แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติ “มาตรา 134” โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกดำเนินคดีร่วมกับผู้บังคับบัญชาสามารถอ้างพยานบุคคลในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ว่า ตนได้หักท้วงหรือโต้แย้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบด้วย วาจาแล้ว

7.3 แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 “ข้อ 38” ในการสอบปากคำผู้ถูก

ร้องนั้น ให้ผู้ถูกร้องสามารถนำบุคคลอื่นหรือทนายความอยู่ด้วยในการให้ปากคำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

References

- Banjerd Singhaneti. (2004). *Controlling and Inspecting the Use of State Power*, Public Law Net. Retrieved on 25 July 2023, from <http://publiclaw.net/publaw>
- BBC NEWS Thailand. (2018). *Prawit won the NACC case 5 to 3; the lavish watches issue resolved*. Retrieved on 4 December 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand>
- Breger, M. J., & Edles, G J. (2000). Established by practice: The theory and operation of independent federal agencies. *Administrative Law Review*, 52(4), 1111-1294.
- Chaichai Sawangsak. (2018). *Independent Agencies: Public Law Considerations*. Bangkok: Winyuchon.
- Civil Service Act, B.E. 2551. (2008). *Royal Gazette*, 125, 22 Kor, 1.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. (2017). *Royal Gazette*, 134, 40 Kor, 1.
- Criminal Procedure Code, B.E. 2477 (1934). Office of the Council of State. Retrieved on 25 July 2023, from <https://www.krisdika.go.th/>
- Gentot, M. (1994). *Les autorités administratives indépendantes* (2^e éd). Paris: Montchrestien Coll.
- Noppadon Hengcharoen. (2005). *Independent Agencies: The Value of Reforming the Political System and Civil Service*. *Constitutional Court Journal*, 7(21), 43-75.

- Office of the Secretariat of the Senate. (2021). *Parliamentary System of the Kingdom of Thailand*. Bangkok: Press Office of the Secretariat of the Senate.
- Organic Act on Anti-Corruption, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 35, 52 Kor, 1.
- Prosecutor Organization and Public Prosecutors Act, B.E. 2553. (2010). *Royal Gazette*, 127, 75 Kor, 38.
- Regulations of the National Anti-Corruption Commission on Human Resource Management of the NACC Office, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 135, 86 Kor, 1.
- Regulations of the National Anti-Corruption Commission on Inspections and Investigations, B.E. 2561. (2018). *Royal Gazette*, 135, 61 Kor, 4.
- Thanachai Meechok. (2005). *The Securities and Exchange Commission in accordance with the Concept of an Independent Administrative Organization*. Master of Laws Thesis, Chulalongkorn University.
- Wichit Jarassuksawas. (2001). French Autonomous Administrative Organization. *Journal of Law Thammasat University*, 31(3), 485-511.
- Wissanu Waranyu. (1995). *Independent State Organizations*. Bangkok: The Thailand Research Fund (TRF).
- Yuthaphon Isarachai. (n.d.). *Examining the Use of State Power*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

